

# **GO WEST MARKETS**

**Multi- und bilaterale Handelsdiplomatie der Schweiz  
in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)  
und beim Freihandelsabkommen mit der EG (1969-1972)**

Abhandlung  
zur Erlangung der Doktorwürde  
der Philosophischen Fakultät  
der  
Universität Zürich

vorgelegt von  
**Philipp Hofstetter**

Angenommen im Herbstsemester 2014  
auf Antrag der Promotionskommission:

Prof. Dr. Jakob Tanner  
Prof. Dr. Tobias Straumann

Zürich, 2017

**Philipp Hofstetter**

# **GO WEST MARKETS**

**Multi- und bilaterale Handelsdiplomatie der Schweiz  
in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)  
und beim Freihandelsabkommen mit der EG (1969-1972)**

Dissertation, Universität Zürich

Angenommen im Herbstsemester 2014  
Online publiziert 2017

## Inhaltsübersicht

<b>1.</b>	<b>EINLEITUNG</b>	1
<b>2.</b>	<b>RAHMENBEDINGUNGEN</b>	14
2.1.	Ein Jahrzehnt im Fokus der Zollpolitik	14
2.2.	Bedeutung der Aussenhandelsstruktur	17
2.3.	Was ist Handelspolitik?	19
<b>3.</b>	<b>DIE SCHWEIZ IN DER KENNEDY-RUNDE DES GATT (1963-1967)</b>	32
3.1.	Auf der Suche nach Synergien: Die Vorbereitungsphase (1963-1964)	32
3.2.	Krisenmomente: Die Hauptphase (1965-1966)	73
3.3.	Kompromisse: Die Schlussphase (1966-1967)	116
<b>4.</b>	<b>DAS FREIHANDELSABKOMMEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EG (1969-1972)</b>	164
4.1.	Die Suche nach einem Nahverhältnis: Die Vorphase (1965-1969)	164
4.2.	Von der Erklärung zum Mandat: Die Vorbereitungsphase (1970-1971)	216
4.3.	Formsache: Die Haupt- und Abschlussphase (1972)	296
<b>5.</b>	<b>SCHLUSSWORT</b>	352
<b>6.</b>	<b>ANHANG</b>	361
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE UND QUELLENBESTÄNDE</b>	370

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>EINLEITUNG</b>	1
<b>2.</b>	<b>RAHMENBEDINGUNGEN</b>	14
2.1.	Ein Jahrzehnt im Fokus der Zollpolitik	14
2.2.	Bedeutung der Aussenhandelsstruktur	17
2.3.	Was ist Handelspolitik?	19
<b>3.</b>	<b>DIE SCHWEIZ IN DER KENNEDY-RUNDE DES GATT (1963-1967)</b>	32
3.1.	<b>Auf der Suche nach Synergien: DIE VORBEREITUNGSPHASE (1963-1964)</b>	32
3.1.1.	<b>Die Kennedy-Runde als Alternative zur gescheiterten Assoziation?</b>	32
3.1.1.1.	GATT- und Kennedy-Pläne	32
3.1.1.2.	Haltung der Schweiz zum Kennedy-Plan.	38
3.1.1.3.	Neubewertung nach Sistierung der Assoziationsbemühungen.	41
3.1.2.	<b>Die Präsidentschaft von Bundesrat Schaffner im GATT.</b>	45
3.1.2.1.	Ausgangslage der EWG	45
3.1.2.2.	GATT-Ministerkonferenz, Mai 1963	50
3.1.2.3.	Interne schweizerische Ränkespiele.	53
3.1.3.	<b>Von der Europaklausel zur Ausnahmeliste.</b>	60
3.1.3.1.	Europaklausel	60
3.1.3.2.	Aufnahme bilateraler Gespräche EWG – Schweiz	63
3.1.3.3.	Strategische Ausrichtung der USA auf die Schweiz	66
3.1.3.4.	Eine überflüssige Eröffnungskonferenz und Einreichung der Ausnahmelisten	68
3.2.	<b>Krisenmomente: DIE HAUPTPHASE (1965-1966)</b>	73
3.2.1.	<b>Der Weg zu den Notifikationen</b>	73
3.2.1.1.	Rechtfertigung	73
3.2.1.2.	Schwindende Solidarität in der EFTA	74
3.2.1.3.	Auswirkungen der EWG-Krise des leeren Stuhls	75
3.2.1.4.	Wiederaufnahme der bilateralen Gespräche mit der EWG	77
3.2.1.5.	Einreichung der Warn- und Wunschlisten.	81
3.2.2.	<b>Sektorielle Verhandlungen</b>	87
3.2.2.1.	Tropische Produkte: Die Entwicklungsländer	87
3.2.2.2.	Textilien: Multilaterales Baumwollabkommen	90
3.2.2.3.	Landwirtschaft: Im Schatten der EWG	92
3.2.2.4.	Uhren: Das erste bilaterale Abkommen mit der EWG	99
3.2.2.5.	Chemie: <i>American Selling Price</i>	103



<b>3.2.3.</b>	<b><i>A Marriage of Love: Der GATT-Beitritt der Schweiz</i></b>	108
3.2.3.1.	Initiative im GATT-Sekretariat	108
3.2.3.2.	Ergebnisse der Ländersondierungen und Aufnahme	110
3.2.3.3.	Innenpolitische Akzeptanz des Beitritts	114
<b>3.3.</b>	<b>Kompromisse: DIE SCHLUSSPHASE (1966-1967)</b>	116
3.3.1.	<b>Der bilaterale Uhrendeal mit den USA</b>	116
3.3.1.1.	Einleitung der Neuuntersuchung	116
3.3.1.2.	Bericht der US-Tarifkommission und noch eine Untersuchung	121
3.3.1.3.	Bericht des Office of Emergency Planning	124
3.3.1.4.	Johnson zögert mit der Entscheidung	128
3.3.2.	<b>Das Schlusspaket</b>	132
3.3.2.1.	Einzelverhandlungen mit den USA	132
3.3.2.2.	Bilaterale Schlussverhandlungen mit der EWG	134
3.3.2.3.	Schlusspaket aus der Sicht der Schweiz	137
3.3.3.	<b>Nachgang</b>	144
3.3.3.1.	Innenpolitische Akzeptanz der Ergebnisse	144
3.3.3.2.	Ungelöste Farbstoffprobleme	148
3.3.3.3.	Akteurs- und themenspezifische Auswertung	150
<b>4.</b>	<b>DAS FREIHANDELSABKOMMEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EG (1969-1972)</b>	164
4.1.	<b>Die Suche nach einem Nahverhältnis: DIE VORPHASE (1965-1969)</b>	164
4.1.1.	<b>Das ungelöste Problem des europäischen Regionalismus</b>	164
4.1.1.1.	Überblick	164
4.1.2.	<b>Europapolitische Handloptionen</b>	167
4.1.2.1.	Vom Ableben der Assoziationsmöglichkeit	167
4.1.2.2.	Brückenschlaginitiative der EFTA	170
4.1.2.3.	Meyer und Müller: Der einfache Handelsvertrag	172
4.1.2.4.	Pragmatische Integration als Alleingang: Selbst- und Fremdbilder	174
4.1.2.5.	Ein Beitritt unter Vorbehalt?	177
4.1.2.6.	Arrangement-Ideen: Präferentielles Handelsabkommen	184
4.1.2.7.	Einbezug der Nichtbeitrittskandidaten: Besondere Beziehungen	191
4.1.3.	<b>Strategische Ausrichtung der Schweiz bis zum Haager EG-Gipfel</b>	197
4.1.3.1.	Ein gesamteuropäischer evolutiver Ansatz nach Jolles	197
4.1.3.2.	Die mittlere Linie zwischen Alleingang und Beitritt	206
4.1.3.3.	Die Schweiz ist „fast nicht“ integrationsfähig	212

<b>4.2.</b>	<b>Von der Erklärung zum Mandat: DIE VORBEREITUNGSPHASE (1970-1971)</b>	216
<b>4.2.1.</b>	<b>Der Weg zur Erklärung vor der EG</b>	216
4.2.1.1.	Aspekte der zweiten Generation: Währungs- und politische Union.	216
4.2.1.2.	EG: Verfahren, Grundsätze, Einladung	223
4.2.1.3.	Der erste Gang nach Brüssel: Präsentation der Erklärung	230
<b>4.2.2.</b>	<b>Explorationsgespräche</b>	238
4.2.2.1.	Positionierung der Wirtschaftsverbände	238
4.2.2.2.	Die erste und zweite Explorationsrunde	241
4.2.2.3.	Der verfrühte Explorationsbericht.	249
4.2.2.4.	Frage der Information und eines Referendums	254
<b>4.2.3.</b>	<b>Diskussionen rund um das EG-Mandat</b>	259
4.2.3.1.	Der Integrationsbericht des Bundesrats	259
4.2.3.2.	Auswirkungen des Austritts Grossbritanniens aus der EFTA	264
4.2.3.3.	Das Verhältnis zu den USA und die Währungspolitik	267
4.2.3.4.	<i>Cadeau royal</i> : Forderungen der EG-Länder.	281
4.2.3.5.	Meinungsbildung innerhalb der EG zum Mandat.	289
<b>4.3.</b>	<b>Formsache: DIE HAUPT- UND ABSCHLUSSPHASE (1972)</b>	296
<b>4.3.1.</b>	<b>Hauptverhandlungen.</b>	296
4.3.1.1.	Übersicht zu den Verhandlungen.	296
4.3.1.2.	Dossierfragen während der Verhandlungen	301
4.3.1.3.	Schlussphase der Verhandlungen	316
<b>4.3.2.</b>	<b>Legitimierung und Umsetzung des Freihandelsabkommens</b>	321
4.3.2.1.	3. Dezember 1972: Das Volk muss Ja sagen	321
4.3.2.2.	Umsetzung mit beschränkten Möglichkeiten	336
4.3.2.3.	Akteurs- und themenspezifische Auswertung.	339
<b>5.</b>	<b>SCHLUSSWORT</b>	352
<b>6.</b>	<b>ANHANG</b>	361
6.1.	<b>Verzeichnis der Grafiken, Tabellen, Abbildungen</b>	361
6.2.	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	362
6.3.	<b>Chronologie</b>	363
6.3.	<b>Personenregister mit Funktionsangabe</b>	365
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE UND QUELLENBESTÄNDE</b>	370
7.1.	<b>Archive</b>	370
7.2.	<b>Zeitgenössische Veröffentlichungen und Erinnerungen</b>	373
7.3.	<b>Sekundärliteratur</b>	382
	<b>Dank</b>	395
	<b>Biographie</b>	396

# 1. EINLEITUNG

Kurz nach Weihnachten 1971 schrieb Alt-Bundesrat Hans Schaffner<sup>1</sup> seinem Zögling Paul R. Jolles zur handelspolitischen Lage:

„Wie Sie, bin ich eher optimistisch. Die amerikanische Intervention ist so tollpatschig, dass sie meiner Meinung nach nicht Erfolg haben wird. Natürlich wird uns die „italienische Erpressung“ noch sehr zu schaffen machen. Ich glaube, dass man vielleicht zu gegebener Zeit einmal mit diesen Leuten Fraktur reden muss.“<sup>2</sup>

Jolles<sup>3</sup> war damals der Leiter für die Verhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft (EG). Das Zitat aus dem Privatbrief verweist – ohne an dieser Stelle auf die Details einzugehen – auf die drei markanten Punkte, die in der vorliegenden Studie von zentraler Bedeutung sind. Zum ersten offenbart die Tonalität des Zitats ein überprüfenswertes Selbstbewusstsein der Protagonisten. Zweitens verweist die Erwähnung gleich zweier Länder auf das komplexe Spannungsfeld von bi- und multilateralen Verhandlungen. Und drittens ist das Zitat aus einem privaten Brief, womit ein Hinweis gegeben ist, welcher Quellenkorpus im Fokus der Analyse steht. Letztlich lassen sich diese drei Punkte zur zentralen Frage der vorliegenden Arbeit umformulieren: Wie gestaltete sich die Handelsdiplomatie der Schweiz während dieser nachweislich prosperierenden Jahre?

Zum ersten überrascht die selbstüberzeugte Tonalität des Zitats. Man erhält den Eindruck, der Kleinstaat Schweiz habe mit den grossen Nationalstaaten auf Augenhöhe verhandelt. Die zentralen Figuren der Studie – Schaffner, Jolles und Albert Weitnauer als weiterer Handelsdelegierter<sup>4</sup> – waren sich der Grössenverhältnisse sehr wohl bewusst. Dennoch ist die Selbstgewissheit der Protagonisten im Allgemeinen auffallend. Insbesondere wird die Sicht einer erfolgreichen Strategiewahl hochgehalten, nach der es der Schweiz gelungen sei, den widrigen (wirtschafts)politischen Umständen Europas und der Welt getrotzt zu haben, um der Schweizer Exportwirtschaft die Märkte nachhaltig zu öffnen und nach internationalem Recht zu sichern. Man nehme beispielsweise die Aussenwirtschaftsberichte des Bundesrats zur Hand oder lausche den *Oral history*-Beiträgen – stets herrscht die einseitige Sicht der prägenden Zeitzeugen vor, die Schweiz habe in der Handelspolitik der Nachkriegsjahrzehnte höchst erfolgreich verhandelt.<sup>5</sup> Aus zeitlicher Distanz lohnt es sich, diese Erzählung und die offizielle Geschichtsschreibung kritisch zu hinterfragen. Denn es ist davon auszugehen, dass die Protagonisten vorrangig versuchten, ihre Handlungsweisen zu legitimieren. Im Zentrum vorliegender Untersuchung stehen die Beziehungsgeflechte – der Wirkungskreis der

---

<sup>1</sup> Siehe Historisches Lexikon der Schweiz (HLS) <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4722.php> (28. Nov. 2016): Hans Schaffner (1908-2004); s.a.: Personenregister im Anhang.

<sup>2</sup> Archiv für Zeitgeschichte (AfZ) NL Jolles 587: Brief Schaffner an Jolles vom 27.12.1971.

<sup>3</sup> Siehe HLS <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14856.php> (28. Nov. 2016): Paul R. Jolles (1919-2000).

<sup>4</sup> Siehe HLS <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D14909.php> (28. Nov. 2016): Albert Weitnauer (1916-1984); Albert Weitnauer: Rechenschaft. Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates. Zürich / München 1981.

<sup>5</sup> Vgl. Liste AfZ-Kolloquien im Anhang; Aussenwirtschaftsberichte des Bundesrats.

## 1. Einleitung

Handelsdiplomaten – zwischen den einzelnen Staaten und in internationalen Organisationen sowie innerhalb des Landes. Unter Handelsdiplomatie wird definiert: Die Arbeit eines Netzwerks von öffentlichen und privaten Akteuren, die zur Gestaltung der Handelsbeziehungen diplomatische Kanäle und Prozesse benutzen.<sup>6</sup> Dieses Netzwerk ist von besonderem Interesse. Unter „Handel“ wird hier der für die Untersuchungsspanne relevante grenzüberschreitende Verkehr von Gütern und in kleinerem Masse von Dienstleistungen verstanden.

Zweitens werden im eingangs erwähnten Zitat gleich zwei Länder mit unterschiedlichen Problemstellungen genannt. Im Untersuchungszeitraum von 1963 bis 1972 manifestiert sich eine vergleichsweise neuartige Methode für die Schweiz: die Teilnahme an grossen multilateralen Verhandlungsrunden, wobei multilateral vereinfacht bedeutet, dass mehrere Staaten kooperativ miteinander Diplomatie betreiben. Dagegen bezeichnet bilateral eine Beschränkung auf zwei Verhandlungspartner. Meist wird die Verhandlung mit der Absicht geführt, einen gemeinsamen Vertrag abzuschliessen.<sup>7</sup> Als US-Präsident John F. Kennedy einen Plan in Auftrag gab, eine fünfte Verhandlungsrunde im Rahmen des *General Agreements on Tariffs and Trade* (GATT), der Vorläuferorganisation der heutigen *World Trade Organization* (WTO) zu lancieren, konnte er nicht ahnen, dass es die langwierigste Runde in der bisherigen Geschichte der Handelspolitik sein würde – und auch die erfolgreichste bis zur Uruguay-Runde, der letzten von insgesamt sieben.<sup>8</sup> Fünf lange Jahre wurde von 1963 bis 1967 gefeilscht, mit dem Ergebnis, dass die Zölle weltweit um ein Drittel gesenkt wurden. Für die Schweiz hatte die Runde die besondere Bedeutung, dass 1966 die offizielle Mitgliedschaft im GATT erworben werden konnte. Diese bildete den Vorlauf für die spätere Teilnahme in der nachmaligen WTO (1995), eine der wichtigsten Stützen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Die andere dominante Linie der Schweiz sind heute die Beziehungen zur Europäischen Union (EU). In den 1960er-Jahren stand die Schweiz vor der Frage, wie ein Nahverhältnis zur EG hergestellt werden könnte. Während Grossbritannien beitreten wollte – die so genannte Norderweiterung, strebten die Nichtbeitrittskandidaten der *European Free Trade Association* (EFTA) eine andere Lösung an. Die erste grosse Verhandlungsrunde der Schweiz und der anderen EFTA-Nichtbeitrittskandidaten mit der EG fand von 1969 bis 1972 statt. Am Ende hatte man sich auf ein jeweiliges bilaterales Freihandelsabkommen geeinigt: Die Zölle wurden im Industriegüterbereich aufgehoben. Der Zollgraben zwischen EFTA- und EG-Raum war Geschichte und eröffnete den spezifischen Weg, den die Schweiz in Europa nahm. Ziel dieser Analyse ist, diese beiden handelspolitischen Verhandlungsrunden zu untersuchen: Die Schweiz im Spannungsfeld zwischen europäischer und

---

<sup>6</sup> Zitiert nach: Donna Lee: *The Growing Influence of Business in U.K. Diplomacy*. In: *International Studies Perspectives*, 5, 2004, S. 51.

<sup>7</sup> Vgl. Grafik zur Zunahme von multi- im Vergleich zu bilateralen Verhandlungsdelegationen: Thomas Gees: Interessenclearing und innere Absicherung. Zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatverbänden in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik 1930-1960. In: Peter Hug und Martin Kloter (Hg.): *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Zürich 1999, S. 144; Zur Internationalisierung vor 1950: Madeleine Herren und Sacha Zala: *Netzwerk Aussenpolitik. Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914-1950. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte*, Band 5. Zürich 2002; Zu den Mitgliedschaften in internationalen Wirtschaftsorganisationen im 20. Jahrhundert: Thomas Gees: *Die Schweiz und die internationalen Organisationen*. Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel 2012, S. 1131-1158.

<sup>8</sup> Zur Geschichte des GATT siehe Kapitel 2.3.

## 1. Einleitung

globaler Integration im Bereich der Handelspolitik. Unter der Annahme, dass der Regionalismus in Europa und die globale Liberalisierung über den Güterhandel in einem konstitutiven Verhältnis stehen, wird die Rolle der Schweiz in der Handelsdiplomatie betrachtet.

Drittens deutet das Zitat hinsichtlich seines Inhalts auf das tägliche Brot im Alltag der Handelsdiplomatie hin. Einschätzungen von Handlungsmöglichkeiten und Strategiespiele auf dem internationalen Parkett bestimmen die Inhalte der Quellentexte diesseits und jenseits der Verhandlungslinien. Beide Verhandlungsrunden waren geprägt durch unzählbare Gespräche und Korrespondenzen; verwaltungsintern, mit und in der Privatwirtschaft, auf bilateraler staatlicher Ebene, in Gremien internationaler Organisationen, informell oder offiziell, von der Beamtenstufe bis hin zu den Präsidenten der beteiligten Länder. In den Archiven im In- und Ausland haben sich umfangreiche entsprechende Aktenbestände angesammelt. Diese meist nicht publizierten Quellen bilden die Grundlage für eine Rekonstruktion der Schweizer Handelspolitik von 1963 bis 1972.

Ausgehend vom Erkenntnisinteresse über die komplexe Dynamik der beiden handelspolitischen Verhandlungsrunden mit der Perspektive auf die Schweiz drängen sich folgende Fragestellungen auf: Wie konstruierte sich das Netzwerk in der schweizerischen Handelsdiplomatie? Wie reagierte und positionierte sich die Schweiz in den immer stärker multilateral geregelten internationalen Beziehungen. Weshalb trat sie dem komplexen Vertragswerk des GATT bei, während sie sich mit der EG auf ein relativ einfach gestaltetes Freihandelsabkommen beschränkte? Welche Rolle spielte die Schweiz für ihre Verhandlungspartner? In dieser Untersuchung soll einerseits die Strategieentwicklung und -umsetzung der Schweiz, andererseits auch ihrer zahlreichen Verhandlungspartner im jeweiligen Gesamtrahmen der internationalen Handelspolitik genauer betrachtet werden.

Diese diplomatiehistorische Studie sieht sich als Teil der Geschichte der schweizerischen Handelspolitik und folgt der Grundthese, dass sich die Schweiz aktiv im Prozess der Öffnung der internationalen Märkte eingebracht hat, um sich damit Zugang zu ihnen zu sichern.

Dabei ist davon auszugehen, dass es nicht eine isolierte, von Technokraten bestimmte Handelspolitik gab und geben wird; wie dies etwa die aktuelle intensive Globalisierungsdebatte aufzeigt. Dass der Freihandel zu unbestreitbaren Wohlfandeffekten geführt hat, bedarf gewisser Umstände. So zeigt die Debatte auf, wie die naive Sicht allgemeiner Wohlfandgewinne durch Freihandel einer ernsthaften Beurteilung der Schattenseiten der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung gewichen ist. Für den Ökonomen Dani Rodrik etwa, ist Handelspolitik ein politischer Zankapfel, „weil sie bedeutsame Konsequenzen für die Einkommensverteilung in einem Land birgt und Konflikte zwischen seinen Werten und Institutionen auslöst.“<sup>9</sup> Mit anderen Worten genügt ein Hinweis auf die theoretischen Freihandelsgewinne auf Güter nicht. Gemäss dem Ökonomen Joseph Stiglitz müssen die gesellschaftlichen Kosten und Gewinne höher bis anhin in die Diskussion miteinbezogen werden. Die Konsequenz ist eine notwendige Debatte um die Re-Interpretation der Rolle der Handelspolitik für die globale Wohlfand und die Umwelt. Mit eingeschlossen ist die Frage, was der Bürger, der Staat und die internationalen Organisationen tun können.<sup>10</sup> Die grobe Gegenwartsanalyse

---

<sup>9</sup> Dani Rodrik: Das Globalisierungsparadox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft. München 2011, S. 103. Vgl. spezifisch zur Schweiz: Margrit Müller und Ulrich Woitek: Wachstum, Wohlstand und Konjunktur. Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 203-210.

<sup>10</sup> Joseph Stiglitz: Die Schatten der Globalisierung. Berlin 2002.

<sup>11</sup> Allgemein: Gerold Ambrosius und Dietmar Petzina, Werner Plumpe (Hg.): Moderne Wirtschaftsgeschichte. Eine Einführung für Historiker und Ökonomen. München 1996.

## 1. Einleitung

verweist auf die Wandelbarkeit der Politik im gesellschaftlichen Umfeld.<sup>11</sup> Aus neoliberaler Sicht thront die WTO heute über rund 300 regionalen Abkommen (2013).<sup>12</sup> Auch die Schweiz muss sich in diesem Umfeld positionieren, worunter ebenso ihr Verhältnis zur EU fällt. Vor diesem Hintergrund muss die Tätigkeit der Handelsdiplomatie erforscht werden. Sie ist integraler Bestandteil der wirtschaftlichen Globalisierung, der europäischen Integration, als auch der nationalen Vorgänge. Die Studie zeigt auf, dass die Anfänge der Integration das heutige Verhältnis der Schweiz zur WTO, EU, EFTA und wirtschaftlichen Partnerländern entscheidend geprägt haben und Aufschluss über die zukünftige Gestaltung unter neuen Vorzeichen geben können.

Um eine mehrjährige multilaterale Verhandlungsrunde zu verstehen, bedarf es eines analytischen Grundmusters, welches neben der schweizerischen Perspektive auf der anderen Seite die Strategiebildung der wichtigsten Verhandlungspartner als auch die Rolle der internationalen Organisationen miteinbezieht. Erst die Wechselwirkungen untereinander machen die Eigendynamik einer Runde aus. Die Bestimmung der Akteure auf internationaler Ebene geben aufgrund der institutionellen und wirtschaftlichen Interdependenz die folgenden Analyserahmen vor. Zuerst für die Kennedy-Runde im GATT:

Grafik 1.1: Analyserahmen Kennedy-Runde, 1963 - 1967<sup>13</sup>



Die Situation beim Freihandelsabkommen mit der EG ist spezifisch. Aus rein schweizerischer Perspektive könnte eingewandt werden, dass es sich beim Freihandelsabkommen um ein bilaterales Abkommen handle. Dem ist entgegenzuhalten, dass lange unklar war, ob nicht auch ein multilaterales möglich wäre. Die Ursprungsregelung beinhaltet multilaterale Aspekte. Die EG selbst ist eine supranationale Institution mit erheblichen multilateralen internen Abläufen. Die Verhandlungen der EG mit der Schweiz sind Teil der Verhandlungen mit Nichtbeitrittsstaaten der EFTA und als solche im Gesamtzusammenhang mit den Beitrittsverhandlungen Grossbritanniens zu betrachten. Und wenn die USA auch nicht direkt an den Verhandlungen beteiligt waren, ist die Bedeutung ihrer

<sup>12</sup> Richard Senti: Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen. Zürich / St. Gallen 2013, S. V und 21.

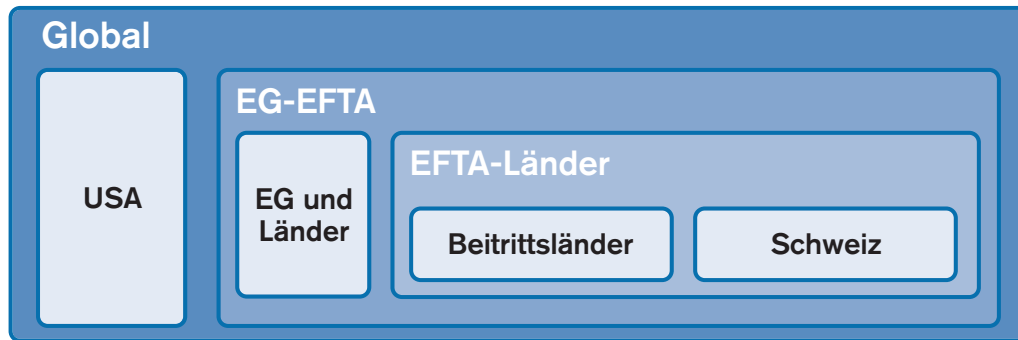
<sup>13</sup> Akteursbezeichnungen: Anstatt der Begriff „Staaten“ wird in der Handelspolitik der Begriff „Länder“ verwendet. Von 1957 (Gründung) bis 1967 gilt die Bezeichnung Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG, von 1967 bis 1991 EG. Die Europäischen Gemeinschaften EWG, Europäische Atomgemeinschaft und Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurden ab Mitte 1967 in der EG im Singular zusammengefasst. Die EWG als Vertragswerk blieb weiterhin bestehen, nicht aber die EWG-Kommission oder der EWG-Ministerrat (das „W“ fiel weg). Deshalb verhandelte die Schweiz nach Mitte 1967 mit der EG als Akteur(sgruppe) das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den EG aus, während dies vorher in der Kennedy-Runde mit der EWG stattfand. In den Quellentexten wird die Definition oft nicht streng eingehalten, weshalb oft die Bezeichnung EWG weitergeführt wurde. Mit dem Vertrag zur Europäischen Union Anfang der 1990er-Jahre wurde die EWG in die EG umgewandelt.



## 1. Einleitung

europapolitischen Konzeption für das Verständnis unerlässlich. Dem eigenen Charakter der Verhandlungsrunde wird ein Grundmuster von einer Phase nach der Suche für eine Lösung zu einem Nahverhältnis vorgeschoben, ehe in der Vorverhandlung jeweils die Ziele und Verhandlungsweise bestimmt und in der Hauptverhandlung das Abkommen generiert wurden. Einschränkend ist anzumerken, dass die Verhandlung unter dem Hauptfokus der Handelspolitik betrachtet wird.

Grafik 1.2: Analyserahmen Freihandelsabkommen Nichtbeitrittskandidaten der EG, 1969 - 1972



Durch die empirische Beobachtung erfährt das einfache Schema der Akteure eine Spezifizierung in ein Mehrebenen-Modell. Regierungsvertreter, wie etwa Präsidenten und Minister, spielen zwar eine bedeutende Rolle, doch die Analyse ist vielmehr von der Ebene der „Verwaltung“ – genauer: vom spezifischen Umfeld der Verhandlungsdelegationen – bestimmt. Strategien werden in diesen Gremien entwickelt und in Kontaktforen untereinander ausgehandelt. Dieses *Core*-Netzwerk zwischen den Delegationen wird an dieser Stelle einerseits vertieft und andererseits expandiert. Zum einen sind auch innerhalb von Institutionen Konfliktlinien zu berücksichtigen (administrative Ebene), und zum anderen stehen sie in Kontakt mit anderen Akteuren, wie beispielsweise den Wirtschaftsverbänden. Es ist zudem davon auszugehen, dass auf nationaler Ebene der Einfluss von Parlamentariern, Medien und der Wissenschaft nicht unerheblich ist. Die Untersuchung des personellen und institutionellen Netzwerks beschränkt sich somit nicht auf den Wirkungsbereich einer einzigen Gruppierung. Eine Zentrumsfunktion kann der Handelsabteilung (heute: Nachfolgeabteilung Seco) des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) zugesprochen werden, zumal sie die Leitung der Verhandlungsdelegationen stellte.<sup>14</sup> Das personelle Netzwerk ist für die Konstituierung von Denkweisen und -stilen, die Formulierung und deren nationale und internationale Interaktion und Etablierung der schweizerischen Handelspolitik verantwortlich. Untersucht wird der Handlungsspielraum der Handelsdiplomatie nach seinen Rahmenbedingungen und deren Abhängigkeiten, den gewählten Strategien und deren taktischen Umsetzungen und auch hinsichtlich deren Konsequenzen. Gefragt wird nicht etwa nach den „grossen Taten der Männer“, aber auch nicht nach von rein sozioökonomischen Grunddaten abhängigen Diplomaten. Die „kleine“ Schweiz war nicht einfach nur tatenlos abhängig von den „Grossen“, sondern hatte dank ihrer wirtschaftlichen Potenz durch

<sup>14</sup> Siehe quantitative Akteursanalyse auf administrativer und nationaler Ebene: Dominique Dirlewanger, Sébastien Guex, Gian-Franco Pordenone: *La politique commerciale de la Suisse de la Seconde Guerre mondiale à l'entrée au GATT 1945-1966*. Zürich 2004, S. 235-251; hinzu kommt der transnationale Aspekt anderer Akteure. Nationale Wirtschaftsverbände stehen beispielsweise auch in Verbindung mit internationalen Dachverbänden, Unternehmen haben Tochterfirmenstrukturen im Ausland.

## 1. Einleitung

die multilaterale Verhandlungsmethode eine den Bilateralismus ergänzende neuartige Möglichkeit der Einflussnahme. Wie die Schweiz diese genutzt hat, ist Gegenstand der Analyse. Je nach Gewichtung wird der Fokus auf die verschiedenen Ebenen von individuell, administrativ, national und international (bilateral wie multilateral zwischen Staaten / internationalen Organisationen, europäisch wie global) gerichtet.<sup>15</sup>

Gemäss dem Politologen Robert Putnam kann die Handelsdiplomatie als Intermediär der doppelten Dimension zwischen den Kräften der Aussenpolitik (*international level*, Weltwirtschaft / Europa) und der Innenpolitik (*domestic level*, Staat / Wirtschaft) dargestellt werden.<sup>16</sup> Die Studie übernimmt seinen Ruf nach Theoriebildung, das Netzwerk qualitativ zu untersuchen. Sein intergouvernementaler Ansatz wird hier um die Transfer- und transnationalen Aspekte erweitert. Nationale Handelspolitik wird in einer Art Zwischenraum geschaffen, wobei auch Akteure, die nicht dem administrativen Staatsgebilde der Schweiz angehören, eine zentrale Rolle spielen. Dieses Feld ist die Handelsdiplomatie. Der transnationale Aspekt an der Konstruktion nationaler Identität im Fall der Handelspolitik mag vorerst erstaunen, ist aber Ausdruck der gesteigerten wirtschaftlichen und politischen Interdependenz in der Globalisierung.<sup>17</sup> Der Nationalstaat wird dadurch an seinen Grenzen hybride und fragmentiert. Die Verhandlungsrunde ist nicht ein Rand- oder Ausengebiet, sondern der zentrale Zwischenraum, in dem nationale Rollenverteilungen und Identitätsmuster konstruiert werden. Das Auftreten von Internationalisierungsformen beeinflusst ein wandelndes Wertverständnis des Nationalstaats. Der spezifische Fokus auf die Handelspolitik in dieser Arbeit beleuchtet insbesondere die wirtschaftspolitische Ausprägung und Gestaltung der nationalen Identität – dies in der Annahme in der vorliegenden Arbeit, dass dieser Aspekt für die Schweiz wichtig war. Dabei bestimmen nicht allein materialistische Dinge die Handelsdiplomatie, sondern auch Sprache, Ideen, Normen und Repräsentationsformen.<sup>18</sup> Handelsdiplomatie in diesem Sinne verkörpert einen identitätsbildenden Raum, wo die Aussen- und Selbstdarstellungen der schweizerischen Wirtschaftspolitik ausgehandelt werden.

Es wird – mit anderen Worten – von einer einseitigen Darstellung abgesehen, bei der die innenpolitischen Umstände zur Formulierung der Aussenbeziehungen führen; vielmehr werden die gegenseitigen Einflussnahmen im Mehrebenenmodell analysiert. Strukturelemente der Innenpolitik, der Staat und seine Akteure im *principal-agent*-Verhältnis, Werte und Normen internationaler Organisationen sowie die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung geben somit die Rahmenbedingungen (*framework* / Makroblick) vor, während die Verhandlungsrunde (*agency*) den Mikroblick darstellt.

---

<sup>15</sup> Vgl. Mark R. Brawley: *Power, Money and Trade. Decisions that Shape Global Economic Relations*. Toronto 2005, S. 13-132.

<sup>16</sup> Robert D. Putnam: *Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games*. In: *International Organization*, Vol. 42, 1988, S. 427-460.

<sup>17</sup> Zum Begriff Globalisierung: Margrit Müller: „Globalisierung“ als vielschichtiger Prozess. Einsichten aus historischer Sicht. In: Hans-Jörg Gilomen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Globalisierung – Chancen und Risiken. Die Schweiz in der Weltwirtschaft 18.-20. Jahrhundert*. Zürich 2003, S. 9-38. Insbesondere S. 10: „Globalisierung“ wird als Phänomen thematisiert, das wirtschaftliche Entwicklung generell kennzeichnet, nämlich als mit wirtschaftlichem Wachstum einhergehende Ausweitung raumübergreifender wirtschaftlicher, politischer und sozialer Netzwerke.“

<sup>18</sup> Helen V. Milner: *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton 1997.



## 1. Einleitung

Eine quellenbasierte, umfassende historische Analyse der Schweiz zur Kennedy-Runde und zum Freihandelsabkommen fehlte bislang. Im Inland wurden die für diese Studie zentralen Handakten der beiden Verhandlungsleiter Albert Weitnauer und Paul R. Jolles ausgewertet. Ebenfalls im Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich ist der Bestand des historischen Archivs des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins gelagert – der herausragende Lobbyist der damaligen Handelspolitik (heute fusioniert zu Economiesuisse). Ergänzt wurden die zentralen Bestände durch Akten im Bundesarchiv in Bern (v.a. EVD), des Schweizerischen Bauernverbands, der Schweizerischen Nationalbank, Pressedokumentationen wie der NZZ, publizierte Quellensammlungen, zeitgenössische Literatur, persönliche Erinnerungen sowie *Oral History* Beiträge. Gegen fünfzig Archivbestände im In- und Ausland wurden konsultiert; entsprechend umfangreich ist der Quellenkorpus. Oft konnte erst im Vergleich verschiedener Dokumente, wie etwa Telegramme, Berichte, Handnotizen, der spezifische Handlungsverlauf nachgezeichnet werden.<sup>19</sup> Das Auswahlkriterium für Quellenmaterial ausländischer Archive war, dass dort Aktenbestände der Verhandlungspartner archiviert sind. Die zentralen Verhandlungspartner waren der *Special Representative of Trade* der USA, die Wirtschaftsabteilung des französischen Aussenministeriums, das Bundesministerium für Wirtschaft und das Auswärtige Amt der BRD, die E(W)G-Kommission, sowie das *Foreign Office* und *Trade Board* in Grossbritannien.<sup>20</sup>

Die Thematik der Arbeit siedelt sich in mehreren Forschungsfeldern an. An erster Stelle ist die Geschichtsforschung zur schweizerischen Handelspolitik zu erwähnen. Im spezifischen tangiert die Analyse der Kennedy-Runde den Forschungsstand über das GATT, während sich das Freihandelsabkommen in seinem eigenen Forschungszweig zur Europäischen Union bewegt. Die Geschichte der schweizerischen Handelspolitik bis zum Beginn des Untersuchungszeitraums dieser Studie gilt als gut erforscht,<sup>21</sup> was der hohen Bedeutung für die schweizerische Volkswirtschaft und Aussenpolitik entspricht. Ausgehend von einigen Pionierstudien zu aussenwirtschaftlichen Themen in den 1970/80er-Jahren im Zuge der Etablierung der modernen Wirtschaftsgeschichte und dem stimulierenden methodischen Einfluss von Nachbardisziplinen, etwa vor allem der Politologie<sup>22</sup>, folgte eine wahre Blütezeit an Forschungen und eine Flut an Publikationen in der Zeit von 1990 bis 2006. Es ist das Verdienst dieser Forschungstätigkeit, dass wirtschaftsdiplomatische Themen

---

<sup>19</sup> Siehe Archivverzeichnis und Veröffentlichungen von Akteuren im Anhang.

<sup>20</sup> Siehe Archivverzeichnis im Anhang; Zu den Handakten des GATT-Sekretariats konnte trotz langjähriger Bemühungen bei der WTO in Genf kein Zugang geschaffen werden. Auch die italienischen Akten bleiben der Forschung weiterhin verschlossen.

<sup>21</sup> Einen Literaturüberblick vermittelt: Cédric Humair: *Commerce extérieur et politique commerciale aux 19e et 20e siècles*. In: *Traverse* 1/2010. Wirtschaftsgeschichte in der Schweiz. Eine historiographische Skizze. *Zeitschrift für Geschichte*. Zürich 2010, S. 184-202; Standardwerke für die unmittelbare Nachkriegszeit: Martin Zbinden: *Der Assoziationsversuch der Schweiz mit der EWG 1961-1963, Ein Lehrstück schweizerischer Europapolitik*. Bern / Stuttgart/ Wien 2006; Dirlwanger, Pordenone, Guex, 2004; Roland Maurhofer: *Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960, Zwischen Kooperation und Integration*. Bern / Stuttgart / Wien 2001; Hug, Kloter, 1999.

<sup>22</sup> Zu den politikwissenschaftlichen Grundlagen u.a.: Laurent Goetschel, Magdalena Bernath, Daniel Schwarz: *Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich 2002; Manfred Linke: *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*. Chur / Zürich 1995; Daniel Frei: *Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen*. In: *Handbuch Politisches System Schweiz*, Bd. 1 (Grundlagen), Bern 1983, S. 465–537; Hanspeter Kriesi: *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt a.M. / New York 1980.

## 1. Einleitung

überhaupt in der Politik- und Wirtschaftsgeschichte diskutiert wurden.<sup>23</sup> Auslöser waren der nationale Identitätsdiskurs nach dem Ende des Kalten Kriegs, die Neubewertung der Rolle im Zweiten Weltkrieg, die Diskussionen um die Eingliederung in Europa und der Welt sowie nicht zuletzt die Öffnung bislang verschlossener Archive. Die beobachtbare Ebbe-Situation ab der zweiten Hälfte der 00er-Jahre ist nur teilweise auf die fehlende Finanzierung entsprechender universitärer Forschung zurückzuführen. Das gesellschaftliche Interesse verweist auf eine (relativ) ausgesprochene Zufriedenheit mit der Wahl des sogenannten bilateralen Weges mit der EU sowie der Mitgliedschaft in der WTO. Es fand zugleich eine Hinwendung auf finanz-, kapitalverkehrs- und währungspolitische Themen in der geschichtswissenschaftlichen Forschung zur Aussenwirtschaft statt.

Es scheint jedoch wesentlich, die Geschichte eines Motors der Schweizer Wirtschaft, den Aussenhandel und seine Politisierung nicht zu vernachlässigen. Als Beispiel sei die intensive Debatte um die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg angeführt. Historiker hinterfragten die damaligen Handelsbeziehungen mit dem Dritten Reich. Hielten die Zeitzeugen die Handelspolitik im Zweiten Weltkrieg für eine ruhmreiche Leistung diplomatischen Geschicks und ein den Umständen entsprechend gerechtfertigtes Handeln, sahen die Historiker die Handlungsweise als eine relativ starre Folge und Auslegung der strukturellen Ausgestaltung im Zuge der Weltwirtschaftskrise in den 1930er-Jahren.<sup>24</sup> Die Fragestellung nach möglichen Handlungsspielräumen ist für diese Studie ebenfalls von Belang. Was passiert, wenn neue Handlungsmöglichkeiten, wie etwa die multilateralen Verhandlungsweisen ins Spiel kommen? Werden Individuen lediglich als Funktionäre struktureller Dynamik betrachtet, könnte die Handelsdiplomatie auch personenunabhängig betrachtet werden. Die vorliegende Studie – mit ihrem Fokus auf die Diplomatie – nimmt dies zur Ausgangslage, gerade die qualitative Rolle von einzelnen Personen(gruppen) in einem Netzwerk im Rahmen allgemeiner struktureller Entwicklungen erneut zu hinterfragen.

Der Blick auf den Forschungsstand zur schweizerischen Handelspolitik zur Dekade ab 1963 offenbart ein rudimentäres Bild. Es liegen spezifische Untersuchungen zur Assoziationsepisode und OECD-Mitgliedschaft (*Organization for Economic Cooperation and Development*)<sup>25</sup> sowie allgemeine

---

<sup>23</sup> Grundlegend ist sämtlichen historischen Studien, die sich mit der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik beschäftigen, das Verhältnis zwischen aussenpolitischen Konzeptionen und wirtschaftlicher Integration. Zentral für die Nachkriegsjahrzehnte wird der Übergang vom bi- zum multilateralen System behandelt, insbesondere die Frage nach dem Unabhängigkeitsverlust (oder auch -Gewinn) bei zunehmender institutioneller Internationalisierung. Im Besonderen wird das Verhältnis von Bund und Wirtschaftsverbänden in einem korporatistisch angelegten System oder die Machtsituation innerhalb des Bundes zwischen EPD (Eidgenössisches Politisches Departement, heute EDA Eidgenössisches Departement für Auswärtiges) und EVD analysiert.

<sup>24</sup> Stefan Frech, Thomas Gees, Blaise Kropf, Martin Meier: Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930-1948. Strukturen – Verhandlungen – Funktionen. Veröffentlichungen der UEK, Bd. 10. Zürich 2002; Stefan Frech: Clearing. Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten. Veröffentlichungen der UEK, Bd. 3, Zürich 2001; Heinrich Homberger: Schweizerische Handelspolitik im Zweiten Weltkrieg. Ein Überblick auf Grund persönlicher Erlebnisse. 2. Aufl. 1997 (1970).

<sup>25</sup> Thomas Gees: Die Schweiz im Europäisierungsprozess 1947-1974. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik. Zürich 2006; Zbinden, 2006; Dirlewanger, Guex, Pordenone, 2004, 211-233.

## 1. Einleitung

Überblicksdarstellungen zur europäischen Integration und wirtschaftspolitischen Globalisierung vor.<sup>26</sup> Aufschlussreich für den wissenschaftlichen Diskurs ist die Dissertation von Thomas Gees, welcher anhand der OECD-Mitgliedschaft die These formuliert, die Schweiz habe aktiv am Europäisierungsprozess partizipiert. Eine ähnliche Haltung verfolgt diese Arbeit für den Bereich der Handelspolitik. Im Unterschied zu Gees wird nicht ein sozialgeschichtlich motiviertes Europäisierungsmodell unterlegt,<sup>27</sup> sondern der Handel wird als eine Komponente im Globalisierungsprozess mit seiner wirtschaftspolitischen Grundlage als Bezugsrahmen gesetzt. Gleichbleibend zu Gees ist der Gegenstand der Untersuchung der *Low politics*. Im Gegensatz zu den realismusorientierten *High politics*-Ansätzen stehen nicht Aussen- und Sicherheitspolitik im Vordergrund, sondern thematische Bezüge aussenpolitischer Teilbereiche, wie Wissenschaft, Wirtschaft, Soziales, Umwelt oder Kultur. Die Bewertung als *Low politics* ist für die schweizerische Handelspolitik problematisch. Sie war, so die Grundaussage der Protagonisten in der zeitgenössischen Literatur, unter der Führung der Handelsabteilung eine der wichtigsten Komponenten einer harmonisch geführten schweizerischen Aussenpolitik.<sup>28</sup> Gerade unter den aussenpolitischen Zielen der Universalität und der freihandelsorientierten Neutralitätsauslegung nahm die Handelspolitik einen prominenten, äusserst aktiven Part ein.<sup>29</sup> Dirlewanger / Guex / Pordenone gehen noch einen Schritt weiter. Aufgrund einer Literaturübersicht kommen sie zu dem Schluss, sie sei für die Aussenpolitik determinierend gewesen.<sup>30</sup> Ob global oder europäisch, die Handelspolitik war eine aktive Teilnahme mit Leitfunktion

---

<sup>26</sup> Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012; Silvan Lipp: Im Zeichen der Wettbewerbsfähigkeit. Schweizerische Wirtschaftspolitik zwischen 1973 und 2004. Dissertation Universität Freiburg. Freiburg 2011; Christine Trampusch und André Mach (Hg.): *Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. London / New York 2011; Dieter Freiburghaus: Königsweg oder Sackgasse. Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik. Zürich 2009; Clive H. Church (Hg.): *Switzerland and the European Union. A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship*. Milton Park 2007; Hans Schmid, Stefan Graf, Thomas Liebig: Das Ausland und die schweizerische Wirtschaftspolitik seit 1945. Bern 2004; Martin Zbinden: Die schweizerische Integrationspolitik von der Gründung der OEEC 1948 bis zum Freihandelsabkommen 1972. In: Michael Gehler und Rolf Steininger (Hg.): Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995. Wien 2000, S. 389-420; Pierre Du Bois: Die Schweiz und die europäische Herausforderung 1945-1992. Zürich 1990.

<sup>27</sup> Thomas Gees: „Globalisierung“, „Europäisierung“ und Nationalstaat. Unterwegs zu einer internationalen Zeitgeschichte. In: Hans-Jörg Gilomen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Globalisierung – Chancen und Risiken. Die Schweiz in der Weltwirtschaft 18.-20. Jahrhundert. Zürich 2003, S. 279-295, insbesondere S. 282: „Unter ‚Europäisierung‘ wird der Konvergenzprozess verstanden, der sich in Westeuropa auf Grund gemeinsamer gesellschaftspolitischer Überzeugungen nach dem Zweiten Weltkrieg vollzogen hat.“

<sup>28</sup> Für die 1970er-Jahre sei das Freihandelsabkommen mit der EG neben der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) das wichtigste aussenpolitische Feld der Schweiz gewesen; Hans Christoph Binswanger, Reinhardt Büchi: Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik. In: Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.): Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern / Stuttgart 1975, S. 694-695, 697; Urs Altermatt: Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart 1945-1991. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern / Stuttgart / Wien 1992, S. 72.

<sup>29</sup> Einschränkung: *courant normal* in Kriegszeiten, gleiche Anwendung bei der Ausfuhr von Kriegsmaterial; Walter Kälin und Alois Riklin: Ziele, Mittel, Strategien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern / Stuttgart / Wien 1992, S. 176; Alois Riklin: Die Neutralität der Schweiz. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern / Stuttgart / Wien 1992, S. 200-201.

<sup>30</sup> Dirlewanger, Guex, Pordenone, 2004, S. 15-17.

## 1. Einleitung

der Schweiz in den internationalen Beziehungen. Im Unterschied zur Studie von Dirlewanger / Guex / Pordenone werden in dieser Arbeit die Strategien und Strategieentwicklungen der Gegenakteure miteinbezogen. Es wird angenommen, dass die Resultate von Verhandlungen nur durch die zusätzliche Analyse der Akten der „Gegenseite“ erklärbar sind. Dadurch erweitert sich der Fokus in den Verhandlungsrunden auf die gegenseitigen Konzeptualisierungen und es wird zugleich mehr Gewicht auf diplomatische Gespräche selbst gelegt.

Analog zu Gees wird hier von thematischen Bezügen ausgegangen, die in ihrer Summe vielleicht zu neuen Gesamtergebnissen führen können, wie die wirtschaftliche und die damit verbundene politische Integration der Schweiz beurteilt werden kann. Deshalb wird in der Studie immer wieder auf andere *Policy*-Bereiche eingegangen, sofern Berührungspunkte vorhanden sind. Der thematische Hauptbezug der Handelspolitik zeigt auch auf, dass sie sich nicht allein auf das Verhältnis zur heutigen EU beschränken lässt.<sup>31</sup> Zugleich wäre eine rein innenpolitische Perspektive zu eng. Handelspolitik ist keinesfalls als eine Form passiv-aggressiver Ablehnung gegenüber „Europa“ zu verstehen. Desgleichen darf aber der europakritische Charakterzug der Integrationspolitik nicht vernachlässigt werden, sondern es muss nach deren Ursachen und Einfluss geforscht werden. Sofern erforderlich wird auf die Spezifika des schweizerischen Politiksystems eingegangen. Merkmale sind vorderhand der liberale Korporatismus bei gleichzeitig geschützten Binnenmärkten, die direktdemokratische Konkordanz im Föderalismus und die Auslegung des Neutralitätsverständnisses.<sup>32</sup> Im Zeitalter des Kalten Kriegs hatte die Handelspolitik für die Schweiz eine enorme Bedeutung, weil die europäische und globale Integration zu bedeutenden Teilen wirtschaftspolitisch realisiert wurde. Diese Hervorhebung bestätigt sich in der Beobachtung, wie aktiv die Schweiz darin tätig war.

---

<sup>31</sup> Folglich greift eine Interpretation der Europapolitik auf die vordergründige von der E(W)G-Integrationslogik erzeugte materielle und institutionelle Komplexität zu kurz.

<sup>32</sup> Zum hier verwendeten Neutralitätsbegriff: Simon Marti: Schweizer Europapolitik am Wendepunkt. Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum. Baden-Baden 2013, S. 45-48; Georg Kreis: Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Bern 2004; Goetschel, Bernath, Schwarz, 2002, S. 42-45; Zum Korporatismus liberaler Prägung: Marti, 2013, S. 53-81; Peter J. Katzenstein: *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca / London 1984; Zur plebiszitären Konkordanzdemokratie: Fritz Sager und Christine Zollinger: *The Swiss Political System in Comparative Perspective*. In: Christine Trampusch und André Mach (Hg.): *Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. London / New York 2011, S. 27-42; Leonard Neidhart: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern 1970.

## 1. Einleitung

Während die innere Entwicklung Hauptgegenstand der Untersuchungen zur Entwicklung der EG und EU ist, werden deren Aussenbeziehungen in der Literatur nach wie vor eher stiefmütterlich behandelt. Allerdings haben sich neue Ansätze etabliert, die Abschied von rein zwischenstaatlichen Perspektiven oder von zielgerichtet unterstellten Theorien der Entwicklung der EU nehmen.<sup>33</sup> Zu einem solchen Referenzwerk der Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in den 1960er-Jahren ist Piers N. Ludlow's Beschreibung geworden.<sup>34</sup> Die Geschichte des GATT und der WTO ist im Überblick vorhanden, wobei oft rechtliche Aspekte im Vordergrund stehen.<sup>35</sup> Ebenfalls sind zeitgenössische Studien zum GATT der 1960/70er-Jahre erwähnenswert.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Die eigene Theoriebasis der EU ist auf deren singulären Status zurückzuführen. Bis 1970 war der Neofunktionalismus dominierend. Die Grundüberlegung ist, dass eine Hohe Behörde von den Staaten Funktionen im Low-Politikbereich übernimmt. Das hat die integrative Wirkung, die sich über *Spillover*-Effekte auf weitere Bereiche überträgt. Im Gegensatz hierzu entwickelte sich der intergouvernementale Ansatz – allen voran vertreten durch Alan Milward. Nicht die Erosion des Nationalstaats sei die Triebkraft gewesen, sondern dessen Erhaltung. Neuere Theorierichtungen widmen sich verstärkt dem institutionellen Wandel in Teilbereichen oder Mikrostudien, wobei der Glaube an eine Pfadabhängigkeit oft weitergetragen und die EG / EU als heuristisch auszuwertender Idealtypus behandelt wird. In diesem *Governance turn* spielen *Multilevelgames* und post-territoriale Aspekte eine wichtige Rolle; Kiran Klaus Patel: Europäische Integrationsgeschichte auf dem Weg zur doppelten Neuorientierung. Ein Forschungsbericht. In: Archiv für Sozialgeschichte. Hg.: Friedrich-Ebert-Stiftung. Band 50. Bonn 2010, S. 595-642; Wolfram Kaiser: *Culturally Embedded and Path-Dependent. Peripheral Alternatives to ECSC / EEC „Core Europe“ Since 1945*. In: Zeitschrift für die Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 7, Nr. 2, 2001, S. 11-36; Michael Gehler: *Small and Neutral States*. In: Zeitschrift für die Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 7, Nr. 2, 2001, S. 5-9; Wilfried Loth: Beiträge der Geschichtswissenschaft zur Deutung der Europäischen Integration. In: Wilfried Loth und Wolfgang Wessels (Hg.): Theorien europäischer Integration. Opladen 2001, S. 87-106; Zur Theoriebildung weiterhin zentral: Ben Rosamund: *Theories of European Integration*. Houndsmills (Basingstoke Hampshire) / New York 2000.

<sup>34</sup> Piers N. Ludlow: *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist Challenge*. London 2006; s.a.: Wilfried Loth (Hg.): *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*. Baden-Baden 2001.

<sup>35</sup> WTO: *World Trade Report* 2007. Genf 2007; John H. Barton, Judith L. Goldstein, Timothy E. Josling, Richard H. Steinberg: *The Evolution of the Trade Regime. Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton / Oxford 2006; Reinhard Rode: Kluge Handelsmacht. Gezähmte Liberalisierung als Governanceleistung im Welthandelssystem GATT / WTO. Berlin 2006; Kyle Bagwell und Robert W. Staiger: *The Economics of the World Trading System*. Cambridge (MA) / London 2002; Anruwal Hoda: *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and WTO*. Cambridge 2001; Bernard M. Hoekman und Michel M. Kostecki: *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*. Oxford 2001; Richard Senti: WTO. Zürich 2000; John H. Jackson: *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge (Massachusetts) 1992; Thomas Cottier: Die Bedeutung des GATT im Prozess der europäischen Integration. In: Beihefte zur Zeitschrift für schweizerisches Recht, Heft 10. Basel 1990; Richard Senti: GATT. System der Welthandelsordnung. Zürich 1986.

<sup>36</sup> Gerard Curzon: *Multilateral Commercial Diplomacy. An Examination of the Impact of the General Agreement on Tariffs and Trade on National Commercial Policies and Techniques*. Thèse Université de Genève. London 1965; Ferdinand K. Liebich: Die Kennedy Runde. Eine Analyse des weltweiten Genfer Zollsenkungsabkommens. Freudenstadt 1968; Karin Kock: *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*. Stockholm 1969; Peter Bratschi: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT). Handbuch für Praktiker. Zürich 1973; Ulrich Frantz: 25 Jahre Welthandelspolitik. Ziele und Ergebnisse des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen „GATT“ von 1948-1973. Berlin 1975; Robert E. Hudec: *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. New York / Washington / London 1975; Gerard Curzon und Victoria Curzon: *The Management of Trade Relations in the GATT*. In: Andrew Shonfield (Hg.): *International Economic Relations of the Western World 1959-1971. Vol. 1 Politics and Trade*. London / New York / Toronto 1976, S. 143-283.



## 1. Einleitung

In der Literatur zur Kennedy-Runde ist die Rolle der kleinen EFTA-Länder kaum Gegenstand der Untersuchung gewesen. Eine Ausnahme bildet der Sammelband Kohlhasse / Schwamm, der die schweizerische Perspektive einschränkend auf der Basis publizierter Dokumente gegenüber der EWG behandelt. Es ist das Verdienst dieser Publikation, darauf aufmerksam zu machen, dass die Kennedy-Runde die erste wirkliche Auseinandersetzung der Schweiz mit der nachmaligen EG bildete.<sup>37</sup> Besonders erwähnt werden muss die Studie von Lucia Coppolaro über die EWG in der Kennedy-Runde. In ihrer Konzeption einer Hauptauseinandersetzung der USA mit den EWG-Staaten und der EWG-Kommission berührt sie die EFTA-Problematik jeweils nur am Rande. Die Darstellung betrifft die gesamte Strategieentwicklung der EWG.<sup>38</sup> Analoges gilt es zu den US-Standardwerken zu sagen.<sup>39</sup> Insgesamt sieht sich die vorliegende Arbeit als Beitrag, der zwei Aspekte zum Ausdruck bringt: Zum ersten ist die Kennedy-Runde nur unter dem analytischen Einschluss des EFTA-Blocks zwischen den Hauptverhandlungspartnern EWG und USA zu verstehen. Zum zweiten war der Einfluss der Schweiz in den Verhandlungen zum Freihandelsabkommen der EG mit den EFTA-Staaten enorm.

Die Erzählweise hält sich an eine chronologische Gliederung. Es wird auf ein Dreiphasenmodell zurückgegriffen, welches mittlerweile Standardcharakter zur Ausbildung für Diplomaten hat: Vorverhandlung (Vorbereitung und Eröffnung), Hauptverhandlung und Schlussverhandlung.<sup>40</sup> In der Praxis können die Phasen oft nicht klar chronologisch voneinander getrennt werden. Es kommt zu Überlappungen, in denen oft von Krisenphasen gesprochen wird. Sie werden bewusst herbeigeführt, um die Positionen neu aufeinander abzustimmen.

Am Anfang werden in der *Vorbereitungsphase* das gemeinsame Verhandlungsziel mitsamt seinen nationalen Positionen formuliert (hier: Präliminarstadium). Es wird eine Agenda erstellt und bestimmt, auf welcher Ebene die Gespräche geführt werden. Die Verhandlungsregeln werden definiert. Im Eröffnungsstadium werden die Absichten offiziell bestätigt, Arbeitspapiere erstellt und ausgetauscht sowie die Arbeitsprozesse genauer definiert. Es ist die Zeit der Exposition, in der die Angebote formuliert werden. Im Rahmen der Kennedy-Runde im GATT wird aufgezeigt, wie die geplante Runde zur willkommenen Alternative gegenüber der gescheiterten Assoziation mit der damaligen EWG wurde. Es wird dargestellt, welche grundsätzlichen Strategien gewählt wurden und wie die Konfrontationen bis zur offiziellen Eröffnung der Konferenz verliefen. Betreffend das Freihandelsabkommen mit der EG ist die Vorphase dadurch gekennzeichnet, wie Lösungsmöglichkeiten

---

<sup>37</sup> Norbert Kohlhasse und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974.

<sup>38</sup> Lucia Coppolaro: *The Making of a World Trading Power. The European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963-67)*. Surrey / Burlington 2013; Lucia Coppolaro: *Trade and Politics Across the Atlantic. The European Economic Community (EEC) and the United States of America in the GATT Negotiations of the Kennedy Round (1962-1967)*. Thesis European University Institute. Florenz 2006b.

<sup>39</sup> Thomas W. Zeiler: *American Trade and Power in the 1960s*. New York / Oxford 1992; Thomas B. Curtis und John Robert Vastine Jr.: *The Kennedy Round and the Future of American Trade*. New York 1971; John W. Evans: *The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT?* Harvard 1971; Ernest H. Preeg: *Traders and Diplomats. An Analysis of the Kennedy Round of Negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*. Washington 1970.

<sup>40</sup> Pionierstudie: Fred C. Iklé: *How Nations Negotiate*. New York 1968; hier: Ronald P. Barston: *Modern Diplomacy*. 3. Ausgabe. Harlow 2006, S. 48ff. und S. 134ff.

## 1. Einleitung

im Vorfeld der Verhandlungen diskutiert wurden. Diese Diskussionen hatten wesentlichen Einfluss auf den weiteren Verlauf.

Die *Hauptphase* beginnt jeweils mit der Eingabe der Begehren. Es wird versucht, Differenzen einer Lösung zuzuführen und es werden Felder von Vereinbarungsmöglichkeiten konstruiert. Bei der Kennedy-Runde verschiebt sich hier der Fokus auf branchenspezifische Teilbereiche. Während dieser Zeit wurde die Schweiz ins GATT als offizielles Mitglied aufgenommen. Diese „Liebesheirat“ wird in einem separaten Kapitel beschrieben. Im Hauptkapitel zum Freihandelsabkommen mit der EG werden die Vorgespräche und die Mandatsgenerierung erläutert.

In der *Schlussphase* einigen sich die Verhandlungspartner auf Kompromisslösungen (sogenannte Schlusspakete), die schliesslich feierlich beschlossen und vertraglich festgelegt werden. Dazu gehören auch die Fragen, ob eventuell offene Punkte oder weitere Vereinbarungen in einer nächsten Verhandlungsrunde behandelt werden könnten, als auch wie das Abkommen umgesetzt wird. Speziell bei der Kennedy-Runde wird ein bilaterales Problem zwischen der Schweiz und den USA aufgegriffen, denn die Lösung des sogenannten Uhrenzollproblems war essenziell mit der Kennedy-Runde verbunden. Danach wird bei dieser GATT-Runde dargestellt, wie die notwendigen Kompromisse zustande kamen und wie das Abkommen über die Runde akzeptiert wurde, ehe die wichtigsten Erkenntnisse zusammengestellt werden. Beim Freihandelsabkommen der EG mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten wird im Schlussteil auf die Verhandlungen eingegangen. In einem weiteren Abschnitt wird thematisiert, wie die Kampagne zur Volksabstimmung über das Abkommen verlief.

Den beiden Hauptkapiteln (Kennedy-Runde und EG-Freihandelsabkommen) ist jeweils ein Auswertungsteil auf verschiedenen Akteurs-Ebenen und zum Verhältnis zu anderen Politikbereichen angehängt. Im Schlussteil werden die Erkenntnisse noch einmal zusammengetragen und im Gesamten beurteilt. Vorgängig wird nun in einem eigenen Kapitel auf die Rahmenbedingungen der schweizerischen Handelspolitik verwiesen.

# 2. RAHMENBEDINGUNGEN

## 2.1. Ein Jahrzehnt im Fokus der Zollpolitik

Die Studie nimmt sich eine Dekade als Untersuchungszeitraum vor, in welcher die höchsten je erreichten Weltwachstumsraten, sowohl im internationalen Güteraustausch als auch beim Bruttoinlandprodukt pro Kopf, erzielt wurden; in einer Zeit, in welcher die westliche, entwickelte Welt über die Hälfte des Weltsozialprodukts innehatte und sie über 60 Prozent des Welthandels bestritt. Und mittendrin war die Schweiz: Rang 12 als Handelsnation (1963, Welthandelsanteil ca. 1,5%); jährliche Wachstumsrate Güterexport 1958-1970 bei konstanten Preisen um 8,8% (1963 Export erstmals über 10 Milliarden Franken zu laufenden Preisen), Aussenhandelsanteil am Bruttoinlandprodukt 46% (1966, Rang 5 unter den kleineren westeuropäischen Ländern).<sup>41</sup> Generell werden die Jahre 1945 bis 1973 in der Literatur als Phase der Hochkonjunktur („*trente glorieuses*“) bezeichnet, eingebettet zwischen dem Übergang des Weltkriegsendes und der markanten Rezession, insbesondere für den Fall Schweiz. Nie zuvor und nie danach erlebte das Land jener Jahrzehnte ein vergleichbar anhaltendes Wirtschaftswachstum.<sup>42</sup> In diesem Kontext kann von einer Reglobalisierung gesprochen werden (die Export- und Importquoten glichen sich denjenigen von vor dem

---

<sup>41</sup> Zur wirtschaftlichen Entwicklung: Margrit Müller und Ulrich Woitek: Wohlstand, Wachstum und Konjunktur. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 91-222; Margrit Müller: Internationale Verflechtung. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 339-465; Angus Maddison: *The World Economy*. Hg.: OECD. Paris 2006, S. 125-127; Dirlewanger, Guex, Pordenone, 2004, S. 34-35, 230; Stephan Mumenthaler: Die geographische Struktur des Schweizer Aussenhandels. Historischer Überblick, theoretische und empirische Analyse sowie Szenarien der Zukunft. NFP 42. WWZ-Beiträge Band 34. Chur / Zürich 1999, S. 15-30; Hansjörg Siegenthaler: Die Schweiz 1914-1984. In: Wolfram Fischer u.a. (Hg.): Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 6. Stuttgart 1987, S. 484-512.

<sup>42</sup> Bereits Siegenthaler relativiert die Bedeutung des Aussenhandels und damit der ausländischen Nachfragewirkung für das gesamtwirtschaftliche Wachstum, in dem er auf die stabilen Verhältnisse der Binnenwirtschaft als Voraussetzung verweist. Neuerdings wird die Betonung der dualen Wirtschaftsstruktur von binnen- und exportorientierter Ausrichtung auf die Wachstumsraten wiederum bestätigt. Berwert bleibt aber bei seiner empirisch-statistischen Studie zum exportinduzierten Wachstum äusserst vage. Die Messbarkeit des Zollabbaus sei mittels der sogenannten Gravitationsmethode auf die Handelsentwicklung generell aufgrund vieler anderer Einflussfaktoren sehr schwierig: Müller, Woitek, 2012, S. 199-200; Siegenthaler, 1987, S. 507; Peter Berwert: Export und Wirtschaftswachstum. Der Fall der Schweiz. Bern / Frankfurt a. M. / Las Vegas 1977, S. 110-111.



## 2. Rahmenbedingungen

Ersten Weltkrieg wieder an).<sup>43</sup> In der Phase der Handelsausweitung zeichnen sich zwei Tendenzen ab, die die internationale Spezialisierung begleiteten. Erstens fand ein Trend zur Aufgliederung der Verarbeitungsschritte statt. Die Veredelung von Produkten wurde immer differenzierter, weil sich jeder Betrieb auf den lukrativsten Abschnitt in der Produktionskette konzentrierte. Zweitens vollzog sich ein Wechsel von Gütern der Schwerindustrie in Richtung der Konsumgüter. Barry Eichengreen beschreibt die „goldenen Jahre“ für Europa in einem Zweietappenmodell. Während der ersten Phase bis etwa Mitte der 1950er-Jahre spricht er von einem gewissen Erholungseffekt vom Zweiten Weltkrieg. Auch nachher sei es vor allem dem intraeuropäischen Handel zuzuschreiben gewesen, die Rolle des Motors in der wirtschaftlichen Entwicklung einzunehmen. Anders als in Osteuropa, wo vor allem die Schwerindustrie gefördert wurde, entwickelte sich eine Konsumgüterindustrie heraus.<sup>44</sup> Nach dem ehemaligen Handelsdiplomaten Luzius Wasescha dominierte in dieser Phase in der Handelspolitik der Zollabbau, während nachfolgend vor allem nichttarifäre Handelshemmnisse zum Thema wurden. Die Darstellung widmet sich dem letzten Jahrzehnt der Ära, in der die Zollpolitik Hauptgegenstand der wirtschaftlichen westlichen Liberalisierung während der Hochkonjunktur war.<sup>45</sup>

---

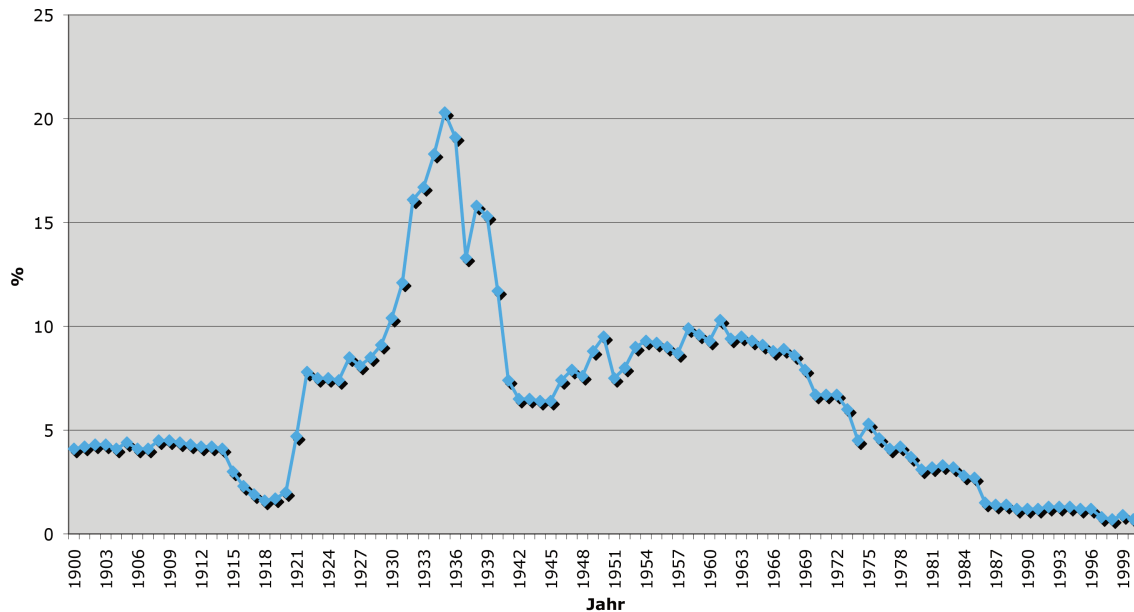
<sup>43</sup> Die Bezeichnung Reglobalisierung könnte aber global und nicht eurozentrisch betrachtet auch auf die Phase ab den 1980er-Jahren angewendet werden. Deshalb neige ich zur Haltung Findley / O'Rourke, dass die Studie in der Phase angesiedelt ist, in der die westlichen Industriestaaten und Entwicklungsländer, als auch die Oststaaten eine divergierende Handelspolitik verfolgten, während ab den 1980er-Jahren und verstärkt in den 1990ern global eine konvergierende Politikphase anbrach. Vom Standpunkt der institutionellen Entwicklung der heutigen EU herrschen zwei innere Zeitbestimmungen vor. Zum einen wird die Phase von 1957 bis 1969 als Pionierphase (Umsetzung der Agrar- und Zollunion der EG) bezeichnet, während wiederum ab Ende der 1960er bereits von den langen 1970ern gesprochen wird (Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion). Hinzu kommt der lange Anlauf Grossbritanniens in die EG von 1960 bis 1973, dessen Setting auch für die Schweiz bedeutend war, weil in deren Schlepptau die Frage des schweizerischen Nahverhältnisses zur EG verbunden war. Schliesslich als Wandel der Politik muss der Wechsel von fixen zu flexiblen Währungskursen im internationalen monetären System einbezogen werden, welcher die bis anhin dominante Handelspolitik ablöste; Ronald Findley und Kevin H. O'Rourke: *Power and Plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton 2007, S. 525; Eine Tabelle zu den Zollniveaus verschiedener Länder für Manufakturwaren im 20. Jahrhundert findet sich auf S. 494-495; Dirlewanger, Guex, Pordenone, 2004, S. 36-37.

<sup>44</sup> Barry Eichengreen: *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton 2006.

<sup>45</sup> Luzius Wasescha: Die Schweiz und das GATT. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern / Stuttgart / Wien 1992, S. 801-812.

## 2. Rahmenbedingungen

Grafik 2.1: Schweizerisches Zollniveau in Prozent der Belastung, 1900 - 2000



Quelle: eigene Berechnungen nach: Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (Hg.): Historische Statistik der Schweiz, Zürich 1996, S. 668-695.

Grundlegend ist die Feststellung, dass das Zollniveau der Schweiz etwa 1977 wieder den Stand von vor dem Ersten Weltkrieg erreichte. Nach 1960 offenbart die Grafik eine kontinuierliche Senkung des Niveaus, welche bis dato anhält. Wie wurde dieser Prozess eingeleitet? - Dies ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Anfang des 20. Jahrhunderts war die Schweiz im internationalen Vergleich ein Niedrigzolltarif-Land (sowie wiederum nach 1936). Während des Ersten Weltkriegs sank die Quote noch einmal; dieser Umstand lässt sich auf die spezifische Einfuhrsituation im Krieg zurückführen. In der Zwischenkriegszeit bis zur Abwertung des Frankens 1936 nahm das Zollniveau deutlich zu. Das Gewichtszollsystem der Schweiz bewirkt im Gegensatz zum Wertzollsystem anderer Länder, dass sich das Zollniveau nicht automatisch an das Preisniveau anpasst. Durch die Importverbilligung ausgelöst durch allgemeine Preisbewegungen bleibt der Zoll nicht wertneutral, sondern nimmt als Belastung zu.<sup>46</sup> Nach der Frankenabwertung normalisierte sich das Bild wieder. Bis Anfang der 1960er-Jahre blieb dann das Niveau relativ stabil, ehe eine Tendenz einsetzte, die das Zollniveau Richtung Null führte und auf diplomatischen Weg verhandelt wurde.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Müller, 2012, S. 369-370.

<sup>47</sup> Zum heutigen Stand der Zollniveaus: Senti, 2013, S. 29-30.

### 2.2. Bedeutung der Aussenhandelsstruktur

Die Einschränkung auf den Handelsblock EG – EFTA – USA begründet sich mit dem Verweis auf die Aussenhandelsanteile der Schweiz (über zwei Drittel bei den Exporten und über vier Fünftel bei den Importen). Nach Regionen sieht die Verteilung der prozentualen Anteile wie folgt aus:

Tabelle 2.1: Exporte und Importe der Schweiz nach Regionen in Prozent, 1957 - 1978

<b>Exporte</b>	1957	1963	1973	1978
EG/EFTA-Raum*	<b>53,7%</b>	<b>59,4%</b>	<b>56,8%</b>	<b>55,7%</b>
BRD allein	<b>14,3%</b>	<b>16,5%</b>	<b>14%</b>	<b>18%</b>
Nordamerika**	<b>13,3%</b>	<b>10,6%</b>	<b>9,3%</b>	<b>8%</b>
Osteuropa	<b>3,6%</b>	<b>3,5%</b>	<b>6%</b>	<b>5,8%</b>
EL und SW***	<b>27,8%</b>	<b>25%</b>	<b>26,6%</b>	<b>29,6%</b>
<b>Importe</b>				
EG/EFTA-Raum	<b>68,7%</b>	<b>77,7%</b>	<b>78%</b>	<b>75%</b>
BRD allein	<b>26,1%</b>	<b>31,7%</b>	<b>30,3%</b>	<b>29%</b>
Nordamerika	<b>16%</b>	<b>9,6%</b>	<b>6,9%</b>	<b>8%</b>
Osteuropa	<b>2,8%</b>	<b>2,2%</b>	<b>2,5%</b>	<b>3,8%</b>
EL und SW	<b>12,5%</b>	<b>10,5%</b>	<b>12,6%</b>	<b>13,2%</b>

\*1973, ohne Portugal

\*\*USA und Kanada

\*\*\*Entwicklungs- und Schwellenländer (mit Südeuropa ohne Italien)

Quelle: Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (Hg.): Historische Statistik der Schweiz. Zürich 1996, S. 696-714  
Länder; bei den Importen ohne prozentuale Anteile Ozeanien; 1957 vor Beginn der EWG, 1963 vor Beginn der Kennedy-Runde, 1973 nach Abschluss Freihandelsabkommen, 1978 nach Beendigung Zollabbau Freihandelsabkommen

Feststellbar ist ein Wandel, bei dem sich die Aussenhandelsanteile von den USA in Richtung Westeuropa bewegten. Andere Märkte waren zwar nicht unbedingt peripher, aber die Strategien der schweizerischen Handelspolitik hatten sich ob dieser Gewichtung eindeutig primär am westeuropäischen Raum und gegenüber den USA auszurichten.<sup>48</sup> Haupthandelspartner war die BRD. Doch auch die nachfolgenden wichtigen Handelspartner werden in der Studie integral behandelt: Frankreich, Italien, USA, Grossbritannien. Obwohl die Anteile der Entwicklungsländer bedeutend waren, wird der Aspekt einschränkend nur behandelt, sofern Berührungspunkte zum Hauptstrang

<sup>48</sup> Allgemein: Derek H. Aldcroft: *The European Economy, 1914-1990*. London 1993.

## 2. Rahmenbedingungen

der Politik vorhanden sind. Dasselbe gilt für die Osthandelspolitik.<sup>49</sup> Feststellbar ist zudem eine weitere Passivierung der chronisch passiven Handelsbilanz (erst im 21. Jahrhundert wurde sie aktiv). Verstärkt wurde dieser Aspekt dadurch, dass die Preise für die importierten Güter sich zusätzlich verbilligten und dadurch relativ mehr importiert wurde.<sup>50</sup>

Ebenfalls von der Aussenhandelsstruktur her bestimmt ist der Fokus auf die folgenden Branchen:

Tabelle 2.2: Exporte und Importe der Schweiz nach Branchen in Prozent, 1957 - 1978

Exporte	1957	1963	1973	1978
Lebensmittel	5,0%	4,2%	5,3%	4,4%
Textilien	14,7%	11,3%	9,1%	7,1%
Metalle	6,2%	9,4%	7,0%	8,1%
Maschinen und Instrumente	29,4%	33,8%	31,1%	30,8%
Uhren	19,4%	14,3%	19,2%	21,4%
Chemie	17,4%	19,6%	21,1%	20,2%
Anderes	7,8%	7,4%	7,2%	8%

Importe				
Lebensmittel	18,4%	14,3%	15,5%	12,3%
Mineralien	10,1%	8,6%	9,4%	9,8%
Textilien	13,6%	11,0%	11,1%	9,7%
Metalle	16,7%	15,3%	11,6%	9,3%
Fahrzeuge	5,5%	9,2%	9,4%	10,9%
Maschinen und Instrumente	12,1%	18,1%	16,1%	15,6%
Chemie	10,4%	8,5%	9,6%	10,1%
Anderes	13,2%	15,1%	17,3%	22,3%

Quellen: 1957 und 1963 nach Dirlwanger, Guex, Pordenone, 2004, S. 294-296; 1973 und 1978 nach Ritzmann-Blickenstorfer, 1996, S. 668-695 (Statistik Gliederung von 1988, bei Uhren mit Schmuck und Präzisionsinstrumenten, bei Textilien mit Bekleidung und Schuhen, bei Lebensmitteln mit Forstwirtschaft und Genussmittel, Anderes: Einfuhr steigende Anteile der Kategorie Präzisionsinstrumente, Uhren und Schmuck).

<sup>49</sup> Einen präzisen Überblick vermittelt: Peter Hug: Der gebremste Aufbruch. Zur Aussenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren. In: Mario König, Georg Kreis, Franziska Meister, Gaetano Romano (Hg.): Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren. Zürich 1998, S. 100-105; Vgl. auch: Frank U. Dietler: Die aussereuropäische Handelspolitik der Schweiz. Perspektiven und Möglichkeiten in einem sich wandelnden Welthandelssystem. NFP 42. WWZ-Beiträge Band 33. Chur / Zürich 1999; André Schaller: Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951. Bern 1987.

<sup>50</sup> Vgl. Graphik Beitrag des Aussenhandels zum Nettosozialprodukt der Schweiz: Peter Hug und Martin Kloter: Der «Bilateralismus» in seinem multilateralen Kontext. Die Aussenpolitik der Schweiz zur Sicherung ihres Aussenhandels und Zahlungsverkehrs 1920/30 - 1958/60. In: Peter Hug und Martin Kloter (Hg.): Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Zürich 1999, S. 27.

## 2. Rahmenbedingungen

Die Anteilsverteilung der wichtigsten Importe und Exporte blieb ungefähr gleich. Auffallend sind die relativen Bedeutungsgewinne des Maschinen- und Chemiesektors, gegenüber dem Bedeutungsverlust der Textilbranche. Dies waren Tendenzen, die langfristig zu beobachten sind.<sup>51</sup> Die Aussagen der Protagonisten um ihre „erfolgreiche“ Handelspolitik sind somit konservativ zu verstehen: die Aussenhandelsstruktur der Schweiz blieb im Wesentlichen gewahrt.

### 2.3. Was ist Handelspolitik?

Gängig wird die Handelspolitik (der Begriff Aussenhandelspolitik wird synonym verwendet) wie ein genuin eigenes und klar abgegrenztes Politiksystem definiert. Systemimmanent ist sie Teil des staatlichen Einwirkens auf die gesamten Zahlungsbilanzströme zwischen der Schweiz und dem Ausland, die aus grenzüberschreitenden Transaktionen *von Waren (Aussenhandel)*, Dienstleistungen und Faktoreinkommen (Kapital- und Arbeitseinkommen), von einseitigen Übertragungen und von Kapitalien (Direktinvestitionen, Beteiligungen, Verkehr zwischen Banken) resultieren.<sup>52</sup> Die Definition muss um zwei Aspekte erweitert werden, um als historische Kategorie gewertet werden zu können. Zum einen beschränkt sich die systematische Einordnung nicht auf die Zahlungsbilanz allein. „Reine“ Handelspolitik muss um ihre „osmotische“ Fähigkeit im Verhältnis zu weiteren Politikbereichen oder der Marktentwicklung erweitert werden. Zum anderen wird ein Zugang erarbeitet, wie die Interessen der zu bestimmenden Akteure modellhaft eingebaut werden können. Denn Handelspolitik ist von Interessen bestimmt. Erst durch die Erweiterung des Modells in diese zwei Richtungen kann die Handelspolitik in ihrer gesamten Bedeutung für den wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Wirkungsbereich beurteilt werden.

Die Aussenhandelstheoretiker interessieren sich in der Analyse für die Veränderungen der *Terms of Trade*, der realen Austauschbeziehungen der Importe und Exporte.<sup>53</sup> Diese verändern sich aufgrund zweier Bereiche. Erstens sind die Massnahmen der Handelspolitik selbst zu nennen, die „reine“ Handelspolitik. Unter dem Begriff wird die nationale und internationale Regelung des Handels von Gütern verstanden, oder aktiver: deren Aushandlungsprozesse. Dazu verfügt sie über ein ganzes Arsenal an handelspolitischen Instrumenten, bei denen es um die Frage nach der Einführung (Protektionismus) oder Abschaffung (Liberalisierung) geht: eine erste Gruppe sind die Zölle (preis- oder gewichtsbezogene Aufschläge auf Waren) sowie mengenmässige Einfuhrbeschränkungen (Kontingente) und Exportsubventionen. Eine zweite Gruppe bilden die nichttarifären Handelshemmnisse, wie beispielsweise Dumping (absichtliche Wettbewerbsverzerrungen) oder medizinische Vorschriften bei der Einfuhr von pharmazeutischen Produkten. Die Aussenhandelsstruktur wird nicht allein von der „reinen“ Handelspolitik beeinflusst.

---

<sup>51</sup> Einen Überblick nach Branchen und Ländern im 20. Jahrhundert bietet: Müller, 2012, S. 339-465.

<sup>52</sup> Frech, Gees, Kropf, Meier, 2002, S. 17.

<sup>53</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf: Jagdish Bhagwati: *The Pure Theory of International Trade. A Survey*. In: Jagdish Bhagwati: *Trade, Tariffs and Growth. Essays in International Economics*. Massachusetts 1969, S. 3-122; Harry G. Johnson: *The Theory of International Trade*. In: Paul A. Samuelson (Hg.): *International Economic Relations. Proceedings of The Third Congress of the International Economic Association*. 3. Auflage. Trowbridge / Wiltshire 1972, S. 55-85. Zur Entwicklung der *Terms of Trade* der Schweiz im 20. Jahrhundert siehe Graphik: Müller, Woitek, 2012, S. 197; Steigen die Preise für Exporte und gleichzeitig bleiben oder sinken diejenigen für die Importe, verbessern sich die *Terms of Trade* eines Landes, weil sich für die gleiche Menge an Exporten mehr importieren lässt.

## 2. Rahmenbedingungen

Zweitens sind es neben den rein handelspolitischen Massnahmen Einflüsse, die über Marktveränderungen beim Angebot und der Nachfrage oder indirekt über Wechsel in anderen Politikbereichen wirken (*Shifts in Data other than Trade Policy*). Was in der Ökonomenzunft gerne als Externalitäten bezeichnet wird, hat für die Historie einen hohen Stellenwert. Es handelt sich um die Frage, wie Handelspolitik von aussen beeinflusst wird und wiederum selbst andere Bereiche beeinflusst. Wechsel in Politikbereichen ausserhalb der Handelspolitik (*Changes in Non-trade Policy*) sind von verschiedenen Seiten beachtenswert. An erster Stelle ist die Währungspolitik zu nennen. Das vorherrschende monetäre System prägt die Aussenhandelsstruktur und die Handelspolitik. Symptomatisch wird dies in der Studie am Übergang von den fixen zu den flexiblen Wechselkursen aufgezeigt. Auch die Aussenpolitik und die Migrationspolitik gestalten regulativ die Handelspolitik. Hinzu kommen weitere Politikbereiche, wie die Landwirtschafts- oder Wettbewerbspolitik. Sie alle werden in der Studie behandelt, sofern eine Wechselwirkung zur Handelspolitik feststellbar ist. Für eine kleinere, eng mit der Weltwirtschaft verflochtene Volkswirtschaft, wie die der Schweiz, haben solche Veränderungen enorme Effekte. Neben den anderen Politikbereichen sind die Marktveränderungen zu erwähnen. Sie können durch Wechsel sowohl in der Nachfrage als auch im Angebot erzeugt werden. Angesichts des beschränkten Untersuchungszeitraums von zehn Jahren werden diese Effekte in der Studie nicht behandelt.<sup>54</sup>

Um sich den systematischen Zusammenhang für die Interessenvertretung vorzustellen, wird sich hier ebenfalls der Theoriebildung zur Handelspolitik bedient. Die internationale Arbeitsteilung und folglich die Struktur des Aussenhandels baut auf dem Ricardo-Theorem auf. Um Aufschluss über die Problematik der Interessenkonstellationen zu bieten, wurde das Theorem weiterentwickelt. Die Argumentationskette verläuft wie folgt: Ein Land konzentriert sich auf die Produktion des Gutes, bei dem es einen komparativen Kostenvorteil hat. Mit der zunehmenden Inanspruchnahme der vorhandenen Produktionsfaktoren, wie Arbeit, Kapital oder Land, verteuern sich diese, weil sie knapper werden. International kommt es langfristig zu einem Kostenausgleich. Politisch interessant wird die

---

<sup>54</sup> Die Nachfrage nach ausländischen Gütern unterscheidet sich von der Nachfrage per se. Es handelt sich um die Nachfrage von Gütern, welche den Konsum der heimischen Produktion übersteigt. Eine Veränderung der internationalen Nachfrage bedeutet somit eine Veränderung im heimischen Konsum und / oder der heimischen Produktion. Die gesamte heimische Nachfrage hingegen bedeutet entweder Veränderungen in individuellen Geschmackspräferenzen oder Veränderungen des Niveaus und der Verteilung der Kaufkraft. Der Importseite einer Volkswirtschaft steht die Exportseite gegenüber. In Anlehnung an das Heckscher-Ohlin-Theorem hängt diese vom Faktorangebot ab. Hier können zwei Hauptstränge unterschieden werden. Erstens autonome Wechsel im Faktorangebot, wie Bevölkerungsexpansion (Arbeitskräfte) und Kapitalakkumulation. Zweitens sind Wechsel von Faktoren in ein anderes Land (Faktorbewegungen) zu berücksichtigen. Ein dritter Punkt sei hier angefügt: Veränderungen in der internationalen Nachfrage nach Exportgütern, die wiederum von denselben Faktoren abhängig sind, die für den heimischen Markt gelten. Eine weitere Kategorie, welche die Aussenhandelsstruktur, die gesamte Wirtschaftsstruktur in diesem Punkt übergeordnet beeinflusst, ist der technologische Fortschritt. In gewisser Hinsicht beeinflusst der technologische Wandel alle Faktoren, sowohl das Faktorangebot und die Nachfrage, als auch die Handelspolitik selbst. Er ist in Zahlen schwer zu fassen. Neuere Forschungen ergaben, dass der so genannte Residualfaktor für das Wirtschaftswachstum in den Nachkriegsjahrzehnten sehr hoch war. Hier genügt der theoretische Hinweis, dass reziproke Handelsliberalisierung zu internationaler Spezialisierung führt. Die Spezialisierung wiederum erzeugt mehr Produktforschung und führt schliesslich zu technischen Innovationen in der Exportwirtschaft; Müller, Woitek, 2012, S. 121 (Residualfaktor).



## 2. Rahmenbedingungen

Theorie erst, wenn die kurz- und mittelfristige Sichtweise verfolgt wird. Nationale Akteure werden versuchen, sich diesen Trends zu widersetzen oder sie zu fördern.<sup>55</sup> Was bedeutet dies – historisch betrachtet – für die Schweiz? Im Folgenden wird die Geschichte der schweizerischen Handelspolitik unter den Aspekten ihrer strukturellen und institutionellen Entwicklung skizziert.

Die Handelspolitik des modernen Bundesstaats nimmt mit der Einführung des nationalen Zolltarifs 1849 ihren Ausgangspunkt. Wichtig für den späteren Verlauf waren drei Aspekte, welche damals strukturgebend wurden: das Freihandelsprinzip, die Vertragsdiplomatie sowie die Gliederung des Aussenhandels. Die Handelsbeziehungen der Schweiz etablierten sich im Netz der imperialen Staaten Europas. Über diese konnte ein globaler Marktzugang geschaffen werden.<sup>56</sup> Grossbritannien dominierte den (See-)Handel, was der Schweiz äusserst entgegenkam. Mit der Abschaffung der

---

<sup>55</sup> Die von David Ricardo 1817 veröffentlichte Formel der komparativen Kostenvorteile ist noch heute so etwas wie das Kronjuwel der Ökonomenzunft. Mit einer mathematischen Rechnung zeigt er an zwei Ländern, die zwei gleiche Güter produzieren, auf, dass es sich für beide Länder lohnt, wenn sie sich auf die Produktion desjenigen Gutes spezialisieren, welches sie im Kostenaufwandbereich im eigenen Land billiger produzieren können. Dies gilt sogar für den Fall, wenn ein Land beide Güter im Vergleich zum anderen Land billiger herstellen kann. Es ist die Theorie der komparativen Kostenvorteile. Die fiktiven Kosten nun, die sich ein Land spart, wenn es auf die Produktion des teureren Gutes verzichtet, nennt die Fachsprache die Opportunitätskosten, die in die Herstellung des billigeren Gutes eingesetzt, zu einer dortigen grösseren Produktionsmenge führen. Geschieht dies im anderen Land mit der Konzentration auf das andere Produkt, wird somit von beiden Ländern mehr produziert und der Export steigt. Die internationale Arbeitsteilung nimmt ihren Lauf. Just in der Zeit im Anschluss der grossen Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre waren es zwei Schweden, die das Theorem Ricardos wieder in den Fokus nahmen und bedeutsame Erweiterungen vornahmen. Der Mathematiker Oli Heckscher und der Ökonom Bertil Ohlin entwickelten das sogenannte Faktorproportionentheorem. Heckscher / Ohlin stellen den Effekt des internationalen Preisausgleichs ins Zentrum. Der Knappheitsbegriff wird eingeführt; Paul R. Krugman und Maurice Obstfeld: *Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Aussenwirtschaft*, 6. Aufl. München 2004; Kritik an der Kreditibilität des Ricardo-Theorems kam mit dem sogenannten Leontief-Paradox in den 1950er-Jahren auf. Neueren Datums sind die Bedenken von Sunanda Sen. Sie kritisiert in ihrer Literaturübersicht zur internationalen Handelstheorie und -politik, dass sowohl die traditionelle als auch die neue Handelstheorie (strategische Handelspolitik: Förderung der Umschichtung von alten zu neuen Technologien), die Angebots- gegenüber der Nachfrageseite zu stark betont. Die gesamte Theoriebildung fusse auf dem zu theoretischen Ideal des Freihandels; Siehe: Sunanda Sen: *International Trade Theory and Policy. A Review of the Literature. Working Paper No. 635 Levy Economics Institute of Bard College. Annandale-on-Hudson* (New York) 2010.

<sup>56</sup> Wie alle anderen westeuropäischen Staaten war die Schweiz seit dem ausgehenden Mittelalter Bestandteil eines neuen kapitalistischen westlich dominierten Globalisierungssystems geworden. Europa wurde von seiner peripheren Lage zum Hub und zur Drehscheibe der Welt für Menschen, Güter und Informationen zwischen Afrika, Asien und Amerika. Das tief zerworfene Europa mit seinen unterschiedlichsten territorialen Organisationsformen schickte sich an, unter den entsprechenden Konkurrenzbedingungen eine aggressive Handelspolitik zu verfolgen. Die Seewege wurden mit überlegenem Einsatz von Waffentechnik erobert und verteidigt. Die Ausweitung des Handels setzte dabei auf neue Finanzierungsorganisationsformen. Überregionale Bankensysteme, Börsen und erste Zentralbanken waren Ausdruck eines kapitalistischen Modells, welches eine Währungsstabilität über die Metalle Gold und Silber gewährleistete und ein ungekanntes Kreditwesen ermöglichte. Mit dem Handel wurde über die Zölle nicht nur das Militär finanziert; es eröffneten sich neue Märkte und Beziehungen; Ian Morris: *Wer regiert die Welt? Warum Zivilisationen herrschen oder beherrscht werden*. Frankfurt / New York 2011, S. 373-507; Findley, O'Rourke, 2007; Janet L. Abu Lughod: *Before European Hegemony. The World System AD 1250-1350*. New York / Oxford 1989; Fernand Braudel: *Civilization and Capitalism 15th-18th Century. The Perspective of the World*. Vol. III. Berkeley / Los Angeles 1992 (aus dem franz. Original von 1979).

## 2. Rahmenbedingungen

Getreidezölle (*Corn Laws*) 1846 schuf es die Voraussetzung für eine weltweite Freihandelsära.<sup>57</sup> Nach 1860 (Freihandelsvertrag Cobden-Chevalier zwischen Frankreich und Grossbritannien) gelang es dem jungen Bundestaat, sich in das imperiale Vertragsnetz einzubinden. Verträge mit den europäischen Grossmächten waren gleichbedeutend mit dem Zugang zu den Weltmärkten. Diese enthielten die raffinierte Meistbegünstigungsklausel. Sprachen sich zwei Länder gegenseitig (reziprok) für die Zollfreiheit auf gewisse Produkte aus, wurde sie automatisch allen anderen Ländern auch zugestanden.<sup>58</sup> In diesem Handelsnetz konnte die Schweiz ihre spezifische Struktur etablieren: globale Ausrichtung der Absatzmärkte von Nischen- und Veredelungsprodukten (Halb- und Fertigfabrikate), Gewichtung der Einfuhr auf Rohstoffbasis.<sup>59</sup> Die Kaufleute organisierten sich in entsprechenden Gemeinschaften, aus denen die kantonalen und regionalen Handelskammern entstanden. Es überrascht kaum, dass die Interessen der Exportindustrie liberal ausgerichtet waren. Für kleine Länder mit entsprechendem Binnenmarkt liessen sich Skalenerträge für Spezialprodukte wie Stickereien nur erzielen, wenn der Zugang zu den ausländischen Märkten garantiert war.<sup>60</sup>

Wie zentral der Freihandel zum Wirtschaftswachstum beigetragen hat, muss hingegen kritisch untersucht werden.<sup>61</sup> Entscheidend war, dass die Kosten des internationalen Handels mit neuen technischen Innovationen massiv gesenkt werden konnten. Eisenbahn, Dampfschiffe und Telegraphie reduzierten die Kosten für Transporte und die Transaktionskosten beim Informationsaustausch

---

<sup>57</sup> Die Spezialisierung Englands auf die Textilherstellung und deren Industrialisierung wären nicht möglich gewesen, hätte sie keine Rohstoffbezugsquellen (Baumwolle) und wiederum entsprechende Absatzmärkte gehabt. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass der Urahn der Wirtschaftsliberalen, Adam Smith, in „Wohlstand der Nationen“ (erstmal erschienen 1776) in Ablehnung des Merkantilismus eine liberale Ausrichtung für eine erfolgreiche Volkswirtschaft forderte. Ein liberales System wurde zur nationalen Angelegenheit erklärt. Es gewährleistete für fortgeschrittene Staaten die eigenen Produktionsstrukturen. Liberal und national schlossen sich nicht gegenseitig aus, sondern standen in Symbiose von Markt und Staat und wurden entsprechend politisiert. In England trugen diese Protagonisten der Industrialisierung mit der Abschaffung der Getreidezölle den Sieg davon; Brawley, 2005, S. 199-208.

<sup>58</sup> Brawley, 2005, S. 209-218.

<sup>59</sup> Die Schweiz, ein Land geographisch zwischen den Wirtschaftszentren des Mittelmeers und Nordwesteuropas gelegen, setzte ihren Vorteil als Armenhaus um. Billige Arbeitskräfte sorgten im Verlagswesen für eine florierende Textilbranche. Als Maschinen die Produktivität erhöhten, industrialisierten sich im 19. Jahrhundert weite Teile des Landes, indem einer der Vorteile, die vorhandene Wasserkraft, intensiv genutzt wurde. Auf den Strukturen der Textilindustrie baute die Maschinen- und die chemische Industrie auf. Im Unterschied zum Nordwesten Europas entwickelte sich mangels entsprechender Rohstoffvorkommen keine Schwerindustrie, wie für Eisenerze. Kohle wurde grösstenteils über den Basler Rheinhafen importiert. Rohstoffe konnten dort gekauft werden, wo sie am billigsten waren.

<sup>60</sup> Um 1840 nahm die Textilausfuhr fast drei Viertel der gesamten Ausfuhren ein (1913: 45%); Paul Bairoch: *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIXe siècle*. Paris 1976, S. 275-282.

<sup>61</sup> Länder, wie das Deutsche Reich und die USA, schützten ihre entstehende Industrie. Der optimale Zoll sollte junge Leitindustrien im eigenen Land fördern. Das Wachstum war in erster Linie der Industrialisierung zu verdanken, in deren Dienst die Handelspolitik stand. Schnellere Verkehrs- und Kommunikationswege befeuerten den internationalen Handel, welcher mithilfe des freien Kapitalmarkts die Globalisierungsphase bis zum Ersten Weltkriegs charakterisierte. Eine Übersicht bietet: Béatrice Veyrassat: *Wirtschaft und Gesellschaft an der Wende zum 20. Jahrhundert*. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat: *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel 2012, S. 33-81; Betonung der binnenwirtschaftlichen Aspekte: Michael Bernegger: *Die Schweiz und die Weltwirtschaft. Etappen der Integration im 19. und 20. Jahrhundert*. In: Paul Bairoch und Martin Körner (Hg.): *Die Schweiz in der Weltwirtschaft*. Zürich 1990, S. 103-140.



## 2. Rahmenbedingungen

derart, dass die heimische Wirtschaft zunehmend unter massiven Konkurrenzdruck kam. Zumindest ist dies ein Erklärungsansatz für verstärkte Konfliktbildung und Institutionalisierung im nationalen Rahmen. Die Produktionsfaktoren bilden nach dem Politologen Ronald Rogowski die Ausgangslage, wie Politik gemacht wird. Verfügt ein Land beispielsweise über viel Kapital und Arbeit, und über wenig Boden, so wird wirtschaftlich dafür gesorgt, dass genau die reichlicheren Faktoren für den Export nutzbar gemacht werden. Nichts wird unterlassen, diese Politik aufrecht zu erhalten, wenn nötig im Namen des Landesinteresses und der Bildung von Allianzen.<sup>62</sup> Eine solche ist die Roggen-Stahl-Koalition im Deutschen Reich gewesen. Landwirtschaft und Schwerindustrie schlossen sich zusammen, um sich gegen die aufkommende Arbeiterschaft durchzusetzen.<sup>63</sup> Analog dazu kam es in der Schweiz zu einer Allianz zwischen Exporteuren der Industrie und der schutzbedürftigen Landwirtschaft. Damit konnte die Industriepolitik aufrechterhalten werden, die zwar gezielt über einzelne Zölle innenpolitisch Druck abbauete, in der Gesamtheit im internationalen Vergleich aber weiterhin über ein relativ liberales Aussenhandelsregime verfügte. Aussenwirtschaftspolitischer Anlass für diese Interessenkonstellation war die sogenannte Kampfzollpolitik im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts. Die in einem innenpolitisch ausgefeilten Generaltarif erhöhten Zölle dienten als Verhandlungsmargen, um in entsprechenden bilateralen Verhandlungen wieder abgeschwächt zu werden. Da dieser reziproke Abbau nur unvollständig geschah, entwickelte sich der daraus formulierte Gebrauchstarif zu einem selektiven protektionistischen Instrument.<sup>64</sup>

Die Zollpolitik hatte massgeblichen Einfluss, dass sich die Interessengruppen institutionalisierten. Als erste fingen die Handelskammern an, sich national zu organisieren. Bei der Gründung des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins (1870) könnte von einer *Win-win*-Situation gesprochen werden. Zum einen sicherte sich die Exportindustrie ihre Interessen, zum anderen kam der Bund in den Genuss von Expertenwissen und Wirtschaftsdaten, über die er keine eigenen Mittel besass. Darüber hinaus koordinierte das Leitgremium des Spitzenverbands – der sogenannte Vorort – die einzelnen Branchen und Regionen zu einer einheitlichen Interessenbildung. Nach den Handelskammern subsumierten sich anlässlich der verschiedenen Zolltarifnovellen kontinuierlich die Branchenverbände, wie beispielsweise der Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller oder die Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie.<sup>65</sup> Mit der neu eingerichteten Handelsabteilung 1882 wurde das zentrale Bundesamt geschaffen.<sup>66</sup> Im Jahr 1879 nahm der Schweizerische

---

<sup>62</sup> Ronald Rogowski: *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton 1989.

<sup>63</sup> Brawley, 2005, S. 229-240.

<sup>64</sup> Meine Berechnungen gehen von einem Zollniveau von 4% aus. Zeitgenössische Daten zu einem internationalen Zollniveauvergleich stammen aus einer Studie des Völkerbunds. Für die Manufakturwaren betragen die Zollniveaus: Schweiz 9%, Deutsches Reich 13%, Frankreich 20%, Grossbritannien 0%. S. *Tariff Level Indices. International Economic Conference, Geneva 1927, Société des Nations*. Genf 1927, S. 15; Vgl.: Cédric Humair: *Développement économique et Etat central 1815-1914. Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*. Bern 2004.

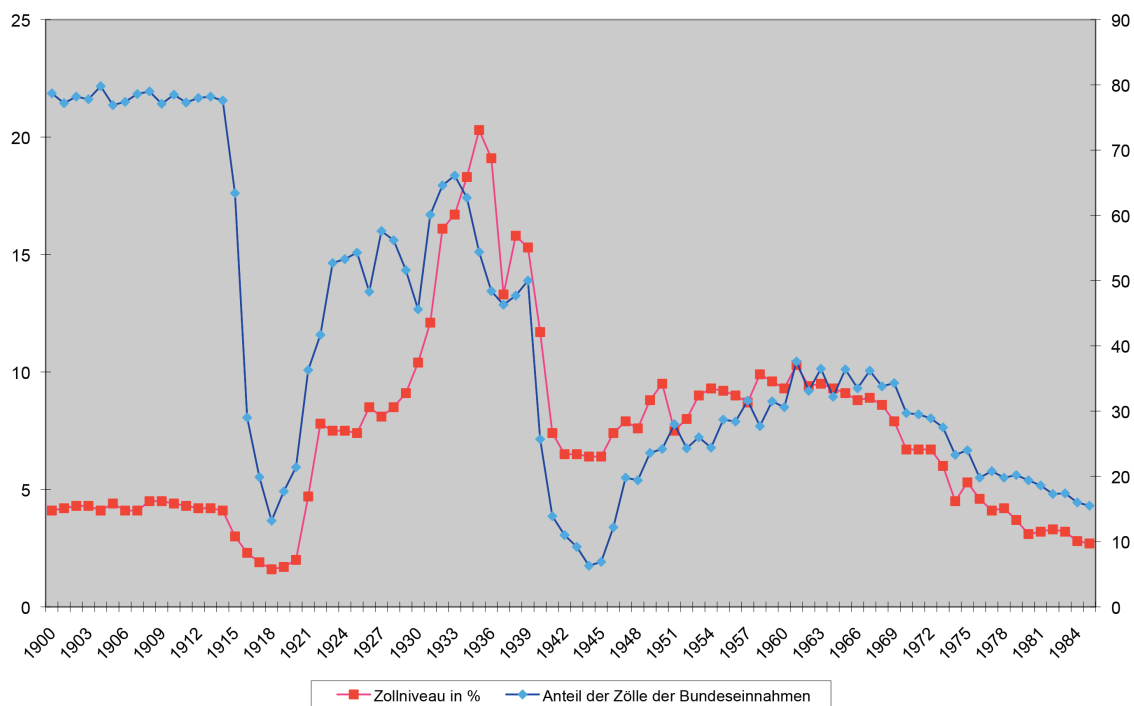
<sup>65</sup> HLS <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16467.php> (28. Nov. 2016): Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein; Benedikt Hauser: *Wirtschaftsverbände im frühen Bundesstaat, 1848-1874. Vom regionalen zum nationalen Einzugsgebiet*. Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft Band 150. Basel / Frankfurt a.M. 1985; Bernhard Wehrli: *Aus der Geschichte des Schweizerischen Handels- und Industrievereins 1870-1970. Zum hundertjährigen Bestehen des Vororts*. Erlenbach-Zürich 1970.

<sup>66</sup> Zur Entwicklung und zum Verhältnis der Handelsabteilung zu EPD, Bundesrat und Parlament: Binswanger, Büchi, 1975, S. 697-706.

## 2. Rahmenbedingungen

Gewerbeverband seine Tätigkeit auf.<sup>67</sup> Diesen folgte die Landwirtschaft, die sich 1897 im Schweizerischen Bauernverband organisierte.<sup>68</sup> Aus der parastaatlichen Organisationsstruktur auf Kantons-ebene formierte sich ein nationaler Branchen-Korporatismus. Die Brisanz an der Sache: die Referendumsfähigkeit verstärkte die nahe Zusammenarbeit der Verbände mit dem Bund in der sogenannten vorparlamentarischen Phase. In den 1920er-Jahren wehrte eine Mehrheit der Stimmbürger des Bürger- und Bauernblocks die Angriffe der Gewerkschaften und Sozialdemokratie ab, Zölle abzubauen, um die Lebenshaltungskosten zu senken.<sup>69</sup> Allerdings bewirkte ein innerer Konflikt zwischen Exportindustrie / Grosshandel und der Inlandindustrie, dass nachher keine weiteren Zolltarifnovellen mehr vorgenommen wurden (bis 1959).<sup>70</sup> Die Interessenkonstellationen waren für das 20. Jahrhundert strukturbestimmend und sind auch für die vorliegende Studie von zentraler Bedeutung.

Grafik 2.2: **Schweizerisches Zollniveau in Prozent der Belastung und Anteil Zölle an den Bundeseinnahmen in Prozent, im Vergleich, 1900 - 2000**



Quelle: eigene Berechnungen nach Ritzmann-Blickenstorfer, 1996.

<sup>67</sup> Ernst Tschanz und Patrick M. Lucca: 125 Jahre Schweizerischer Gewerbeverband 1879-2004. Hg.: Schweizerischer Gewerbeverband. Bern 2004.

<sup>68</sup> Werner Baumann und Peter Moser: Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918-1968. Zürich 1999, S. 17-18.

<sup>69</sup> Cédric Humair: *L'influence de l'Union Suisse des Paysans sur la politique douanière de la Confédération durant les années 20*. In: Albert Tanner und Anne-Lise Head-König (Hg.): *Les paysans dans l'histoire de la Suisse*. Zürich 1992, S. 219-241.

<sup>70</sup> Hanspeter Schmid: Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportwirtschaft im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918-1929). Zürich 1983.

## 2. Rahmenbedingungen

Zölle waren somit das erste handelspolitische Instrument, welches einer sich ausdifferenzierenden Politik mit in die Hände gegeben wurde. Der moderne europäische Industriestaat war bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs von Zolleinnahmen abhängig. Dies war auch im Fall der Schweiz nicht anders. Die Zolleinnahmen machten über 80% der Gesamteinnahmen aus. Damit wurden die laufenden Bundesaussgaben gesichert (mit denen vor allem das Militär finanziert wurde). Das Staatsbudget wurde von Liberalen und Föderalisten nach dem Prinzip des schlanken Staats im föderalistischen System (hohe Autonomie der Kantone) bewusst tief gehalten.<sup>71</sup> Ein Blick auf die Graphik zeigt die anhaltende Abhängigkeit des Bundes in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Ausnahmen bildeten die Kriegsphasen. Besteuerungsformen lösten hier die Zölle als Haupteinnahmequelle ab. Für den vorliegenden Untersuchungszeitraum ist die Feststellung bedeutungsvoll, dass der definitive Abbau des hohen Anteils der Zolleinnahmen erst mit dem Ausbau des Steuerwesens im Zuge des sozialen Wohlfahrtsstaats in den Nachkriegsjahrzehnten kontinuierlich stattfand.<sup>72</sup>

Die erste moderne Globalisierungsphase kam mit dem Ersten Weltkrieg zu einem abrupten Ende. Generell wird die Zeit vom Ersten zum Zweiten Weltkrieg als protektionistische Epoche bezeichnet. Mit dieser De-Globalisierungsphase etablierten sich neue handelspolitische Instrumente. Zu nennen ist etwa die „bilaterale Kreditwaffe“, mit der es der Schweiz dank währungspolitischer Stabilität, Konvertibilität und der Kreditfähigkeit im Bankensystem möglich war, dass Handelspartner auf Kreditbasis schweizerische Produkte kaufen konnten. (Dies führte vor allem bei der sogenannten Clearingmilliarde mit dem Deutschen Reich während des Zweiten Weltkrieges zu erheblicher Kritik.) Auch der Kompensationshandel wurde ein geläufiges Mittel. Einschneidend war die Einführung mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen, die vor allem in der Landwirtschaft bis in die 1990er-Jahre zum gängigen Repertoire gehörten. Ein weiteres Instrument war die engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Verbänden, um die Versorgungslage mit Rohstoffen und Lebensmitteln zu sichern.<sup>73</sup> Die Zwischenkriegszeit wurde auch zum Experimentierfeld für unilaterale Schutz- und Förderungsmassnahmen, wie beispielsweise die Exportrisikogarantie oder Einfuhrmonopole. Der zunehmende Staatsinterventionismus stärkte einerseits die Rolle des Bundes und förderte noch einmal die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsverbänden.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Sébastien Guex: *La Politique monétaire et financière de la Confédération Suisse 1900-1920*. Lausanne 1993.

<sup>72</sup> Sébastien Guex: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat: *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel 2012, S. 1077-1129; Hans Christoph Binswanger: Die fiskalischen Auswirkungen eines innereuropäischen Zollabbaus. In: *Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen*. Heft IV. Zürich / St. Gallen Dezember 1959, S. 312-320.

<sup>73</sup> Zur Kriegswirtschaft im Ersten Weltkrieg: Roman Rossfeld und Tobias Straumann: Zwischen den Fronten oder an allen Fronten? In: Roman Rossfeld und Tobias Straumann (Hg.): *Der Vergessene Wirtschaftskrieg. Schweizer Unternehmen im Ersten Weltkrieg*. Zürich 2008, S. 11-59; Heinz Ochsenbein: *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914-1918. Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen*. Bern 1971; Zur bilateralen Kreditwaffe zusammenfassend: Goetschel, Bernath, Schwarz, 2002, S. 175-177.

<sup>74</sup> Zur ausserpolitischen Regelung von Bundesrat und Bundesverwaltung: Thomas Gees, Andreas Kellerhals, Daniela Meier: *Die Verwaltung der schweizerischen Aussenpolitik 1914-1978. Bundesrat und Bundesverwaltung. Entscheidungsprozesse und Netzwerke in der Landwirtschafts- und Umweltschutzaussenpolitik*. Zürich 2002.

## 2. Rahmenbedingungen

Mit der Abwertung des Schweizer Frankens 1936 erholte sich der schweizerische Export von der Talfahrt der Weltwirtschaftskrise. Zu diesem Zeitpunkt war der Aussenhandel über zwei Räume geregelt. Zum einen bestanden mit dem Dollar- / Sterling-Raum Verträge, allen voran das bilaterale Zollabkommen mit den USA, welches bereits den liberalen Geist des US-amerikanischen *New Deals* atmete. Zum anderen war der Zahlungsverkehr mit nicht weniger als 35 Ländern im sogenannten Clearing gebunden, initial mit dem Haupthandelspartner Deutschland. Der Mechanismus regelte bilateral ausgeglichene Handelsbeziehungen. Durch die bürokratische Abwicklung von Devisen wurden die bereits einbezogenen privaten Wirtschaftsverbände noch einmal stärker involviert.<sup>75</sup> Darüber hinaus existierte ab 1945 die Ständige Wirtschaftsdelegation als zentrales Kooperationsorgan zwischen den Verbänden und dem Bund, die aus der Delegation ab 1939 zu Verhandlungszwecken mit den Achsenmächten und Alliierten hervorging. In ihr fanden im Kern die Handelsabteilung und der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, sekundierte vom Eidgenössischen Politischen Department (EPD), ihren zentralen Platz, um den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess abzustimmen. Nach und nach wurde auch weiteren Spitzenverbänden der Zugang erlaubt. Erst Ende der 1990er-Jahre wurde die stets informelle Ständige Wirtschaftsdelegation aufgelöst.<sup>76</sup> Handelsabteilung und Vorort konnten sich somit in der kriegswirtschaftlichen Organisation noch einmal gegenüber anderen Bundesstellen und weiteren Wirtschaftsverbänden stärker in den Vordergrund stellen. Sie strebten in der Folge danach, ihren Machtanspruch beizubehalten. Die Rolle des Parlaments blieb eher marginal, wie auch diese Studie zeigen wird. Der vorparlamentarische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess dominierte. Der Bundesrat hatte mit der Delegation für Finanz und Wirtschaft ein Leitgremium eingerichtet (Vorsteher EPD, EVD, Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartment (EFZD)).<sup>77</sup> Nach Kriegsende waren alle wichtigen Gremien etabliert, die auch in den Nachkriegsjahrzehnten die entscheidenden Rollen spielten.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Frech, 2001; Hug, Kloter, 1999, S. 21-82; Hug und Kloter unterteilen in: 1848-1930: Meistbegünstigungssystem; 1930-1958: Clearing- und Freihandelssystem gemischt; ab 1958: Handelszonen-, Branchen- und Meistbegünstigungssystem gemischt.

<sup>76</sup> Gees, 1999, S. 141-172.

<sup>77</sup> Dirlewanger, Guex, Pordenone, 2004, S. 24, S. 243ff.

<sup>78</sup> Einen Überblick zur Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext im 20. Jahrhundert, insbesondere zum währungspolitischen Regime liefert: Patrick Halbeisen und Tobias Straumann: Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 983-1075.

## 2. Rahmenbedingungen

In den Nachkriegsjahrzehnten stellte sich für die Schweiz verstärkt die Frage, wie sie sich gegenüber den neu aufkommenden internationalen Organisationen verhalten sollte. Welches waren für die Schweiz die „besten“ Lösungen? Wann war es sinnvoll, einen Vertrag abzuschliessen und wann nicht? Wann war ein Beitritt in Betracht zu ziehen, wann nicht? Neben bilateralen waren vermehrt multilaterale Abkommen und regionale Zusammenschlüsse auf der Agenda. Welches waren die geeignetsten Koalitionen für die Schweiz?<sup>79</sup> Zunächst waren die USA nach 1945 die unumstrittene Handelsmacht der westlichen Welt.<sup>80</sup> Als nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs

---

<sup>79</sup> Die Theorien der internationalen Beziehungen finden jeweils unter spezifischen Aspekten ihre Berücksichtigung. Zu nennen sind die liberale, neoliberale, (neo-)realistische und konstruktivistische Theorie. Konstruktivisten heben die Rolle internationaler Organisationen hervor. Sie seien Akteure aufgrund verschiedener Autoritätsformen (rechtliche, Delegierte vom Staat, moralisch und durch Expertenwissen) und beeinflussen sich selbst und andere massgeblich. Normen und Ideologien sind die treibende Kraft. Interessen und Identitäten seien nicht vorgegeben, sondern sozial konstruiert. In internationalen Organisationen ist oft nicht die Durchsetzung von Strategien entscheidend, sondern deren Rechtfertigung und Überzeugungskraft gegenüber anderen. Staaten seien in die internationale soziale Fabrik eingebettet. Es findet eine Ausweitung vom lokalen zum transnationalen statt. Es gehe darum, wie die Akteure (*agents*) Regeln machen. Soziale Strukturen erzwingen eine Ausrichtung der Akteure und ihrer Interessen. Dem stellt sich die Theorie entgegen, dass Staaten durch die Delegation von Macht an internationale Organisation ebenfalls profitieren. Gewinne stellen sich ein bei Spezialisierung, Vereinfachung des kollektiven Entscheidungsprozesses, Externalisierung von Teilbereichen, Disputlösungsmechanismen, Glaubwürdigkeit. Die Frage nach dem Wie und Warum Staaten delegieren, könnte einschränkend aber auch nur auf die internationale Kooperation angewendet werden (*principal-agent*). Liberale erklären die Motivationen der Staaten wirtschaftlich, intergouvernemental und funktionalistisch. Internationale Organisationen seien von deren Präferenzen abhängig und werden zur Machterhaltung nur unvollständig mit Informationen bedacht. Kritisiert werden kann, dass die relativ statische und zu bestimmende Auslegung im *Framework-agency*-Modell, als auch transnationale Aspekte, wie Interessengruppen und Multis in subnationalen Organisationen, leicht konzeptuell vernachlässigt werden könnten. (Neo-)realistische Ansätze basieren auf dem Motiv der Machtsteigerung von Staaten. Neoliberale richten den Blick auf die Steigerung der Effizienz des Systems internationaler Organisationen in einer an sich anarchischen Wirtschaft; Michael Barnett und Martha Finnemore: *Rules of the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca NY 2004, S. 20-29; Martha Finnemore: *National Interest in International Society*. Ithaca NY und London 1996; Darren G. Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, Michael J. Tierney (Hg.): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge 2006, S. 23; Mark A. Pollack: *Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community*. In: *International Organization*, Vol. 51 Issue 1, 1997, S. 129-130.

<sup>80</sup> Hervorgehoben werden muss die Rolle der allgemeinen internationalen Politik im Kalten Krieg. Politologen setzen ein Hegemonie-Modell des Handels als das Gefängnisdilemma politischer Entscheidungsmöglichkeiten zur Diskussion. Jedes von zweien Länder hätte die freie Wahl, ob es den Freihandel zulässt oder nicht. Dies ergibt insgesamt vier gemeinsame Möglichkeiten. Die beste Entscheidungsmöglichkeit bestehe für ein Land, Exporte zuzulassen und die Importe zu beschränken, um die heimische Wirtschaft zu schützen. In dieser Version würden sich beide Länder protektionistisch verhalten. Freihandel würde nur entstehen, wenn ein Land das andere dominieren würde. Es sei denn, die Länder würden sich gegenseitig vertraglich den Freihandel zugestehen. Dies löst aber die Frage der wirtschaftlichen und politischen Dominanz nicht. Die Rolle der USA in der internationalen Wirtschaftspolitik im Kalten Krieg verweist darauf, dass „reine“ Handelspolitik allein für die historische Analyse ungenügend ist. Die USA richteten ihre Handelspolitik im Speziellen so aus, einerseits den Handel mit Westeuropa zu intensivieren, andererseits die zwischenstaatliche Integration der Länder westlich vom Eisernen Vorhang zu fördern, um quasi das Bollwerk gegen die Staatshandelsländer zu festigen. Generell genügt hier der Hinweis aufgrund der Hegemonialtheorie, wonach nur eine Hegemonialmacht ein Freihandelssystem etablieren kann und über einen Kostenausgleich zur Stabilisierung beiträgt: Brawley, 2005, S. 145-161.



## 2. Rahmenbedingungen

der zivile Gütertausch darnieder lag, wurde an der Welthandelskonferenz von Havanna unter ihrer Ägide und mithilfe Grossbritanniens das multilaterale Vertragswerk des GATT 1947 anstelle einer internationalen Handelsorganisation aus der Taufe gehoben. Ausgestattet wurde es mit einem Sekretariat mit Sitz in Genf, wobei die Institution selbst über keine überstaatlichen Rechtsbefugnisse verfügte. Die GATT-Regel der Nichtdiskriminierung sollte für Gleichbehandlung und Transparenz sorgen. Im Mittelpunkt stand einerseits die globale Bindung der Zölle, die unter dem Meistbegünstigungsprinzip allen Vertragspartnern zustand. Andererseits wurden unter dem Reziprozitätsprinzip die Zölle in Verhandlungsrunden schrittweise gesenkt. Nicht zu übersehen war die politische Implikation der USA, andere Länder und insbesondere Westeuropa über die Handelsliberalisierung zu binden. Das GATT wurde zum verlängerten handelspolitischen Arm der USA im Kontext des Kalten Kriegs.<sup>81</sup> Erst in den 1960er-Jahren erwuchs mit der E(W)G ein ebenbürtiger Partner. Die Konstellation hatte – wie die Studie aufzeigen wird – enorme Konsequenzen für die Schweiz. Sie führte zu einer sogenannten *Green room* – Verhandlungsstrategie, wo vor allem die USA und die EWG zusammen in einer sogenannten *Bloc economy* erstrangig untereinander verhandelten.<sup>82</sup>

Die Schweiz machte vorerst aus zwei Gründen beim GATT nicht mit. Zum ersten waren Hinderungsgründe vorhanden: die Verpflichtung zur Teilnahme am *Bretton Woods*-System (Beitritt zum Internationalen Währungsfonds) und das Verbot von mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen aufgrund des Nichtdiskriminierungsprinzips, sofern keine Zahlungsbilanzkrisen solche begründen würden. Dies waren Konzessionen, die die Schweiz aufgrund ihrer autonomen Währungspolitik und dem landwirtschaftlichen Einfuhrsystem nicht eingehen mochte. Zum zweiten hatte die Schweiz in der Handelspolitik als Gläubiger- und Niedrigzolltarifland sowie Exporteur von sogenannten *Non-essentials* eine lukrativere Lösung parat. Sie teilte sich in die Teilnahme am multilateralen (west-)europäischen Wiederaufbau des Güterhandels und den Abschluss bilateraler Handelsabkommen auf. Die hohen Zollbarrieren der Handelspartner konnten über bilaterale Zollabkommen weit besser konsolidiert werden, als über Zollrunden im GATT-Rahmen. Die Schweiz setzte voll auf den Trumpf der konvertiblen Währung samt essenzieller Kreditfähigkeit. Die Beiträge an den Internationalen Währungsfonds hätten sich auf 2,15 Milliarden Franken belaufen, während mit bilateralen Zahlungsabkommen in den ersten drei Jahren nach dem Krieg im Umfang von 800 Millionen Franken die wichtigsten Handelsmärkte wieder etabliert werden konnten.<sup>83</sup> Anstatt nationale Arbeitsbeschaffungsprogramme einzuführen, betrieb die Schweiz intensiv den Wiedereintritt in die Handelsbeziehungen. Dieser Philosophie folgte sie auch beim Marshallplan. Obwohl der Plan der USA, der auf den Wiederaufbau des europäischen Handels setzte, politisch wie das GATT ebenfalls über den Kalten Krieg motiviert war, beteiligte sich die Schweiz 1948 an der *Organisation Européenne de Coopération Economique* (OECE). Die Doktrin von Neutralität und Solidarität

---

<sup>81</sup> Zur Gründung und frühen Entwicklung: Francine McKenzie: *GATT and the Cold War. Accession Debates, Institutional Development, and the Western Alliance, 1947-1959*. In: *Journal of Cold War Studies*, Vol. 10, No. 3. Boston 2008, S. 78-109; Douglas A. Irwin, Petros C. Mavroidis, Alan O. Sykes: *The Genesis of the GATT*. New York 2008; Thomas W. Zeiler: *Free Trade, Free World. The Advent of GATT*. Chapel Hill 1999; eine historische Monografie zum GATT durch Francine McKenzie ist in Vorbereitung; Gleichzeitig förderte die USA den westeuropäischen Wiederaufbau. Zur parallelen Polithaltung von GATT und westeuropäischer Einigung bis zur Gründung der EWG 1957 siehe: Coppolaro, 2013, S. 15-23.

<sup>82</sup> Senti, 2013, S. 236-239.

<sup>83</sup> Archiv für Zeitgeschichte (AfZ) IB Vorort-Archiv 1.4.2.2.10.: 168. Protokoll der Schweizerischen Handelskammer vom 23.4.1947, S. 56.

## 2. Rahmenbedingungen

wurde offen ausgelegt und war ein Bekenntnis zum westeuropäischen System. Allerdings manifestierte sich parallel die aus der Zwischenkriegszeit tradierte generelle Abneigung gegenüber überstaatlichen (supranationalen) Organisationen und eine Resistenz gegen die Multilateralisierung, auch wegen der Bewahrung des bisher genügenden Bilateralismus und der monetären Lage. Bereits an der Konferenz zum Marshallplan wurde die aussenpolitische Handhabung formuliert, die während der gesamten Zeit im Kalten Krieg handlungsleitend wurde: Aufrechterhaltung der Neutralität und Souveränität (hier verstanden als autonome Wirtschaftspolitik) und eine autonome Handelspolitik (*Treaty Making Power*).<sup>84</sup> Über die OECE wurde 1949 die Europäische Zahlungsunion (EZU) eingerichtet. Sie war ein multilateraler Zahlungsausgleichs-Mechanismus für den Handel. Die Konvertibilität des Schweizer Frankens und der Kreditfähigkeit ermöglichte es wiederum, diesmal parallel zum US-Dollar, sich am Zahlungsmechanismus zu beteiligen. Daneben wurden in OECE-Liberalisierungslisten die mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen europaweit abgebaut. Das System stabilisierte die Zahlungsbilanzen europäischer Länder derart, dass deren Währungen 1958 ebenfalls wieder konvertibel werden konnten. Am Ende war die Schweiz gar Kreditnehmer in der EZU. Als beim Abbau der mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen der OECE-Liberalisierungsliste nach und nach sakrosankte Landwirtschaftsgüter in den Fokus gerieten, stiess man schweizerischerseits an die Grenzen der Möglichkeiten.<sup>85</sup> Im Kontext der bevorstehenden Auflösung der EZU setzte die Schweiz auf zwei Aspekte. Zum einen bestand ein enormes Interesse am Projekt einer Grossen Freihandelszone im Industriegüterbereich, welches regional Westeuropa umfassen sollte. Zum anderen wurde das GATT-Zollrundensystem für die Schweiz interessant. Das im GATT gebundene Zolltarifniveau näherte sich mittlerweile dem schweizerischen Tarif an. Das Zollniveau der Schweiz verfestigte sich hingegen auf etwa 10%. Über das GATT konnte der revidierte schweizerische Zolltarif international legitimiert werden, in dem die Zölle multilateral gebunden wurden. Dieser wurde insgeheim aufgrund des vorherigen Preiszerfalls und der gestiegenen ausländischen Tarife als zukünftige Verhandlungswaffe leicht erhöht. Zugleich konnte mit der internationalen Legitimierung ein vehementer innenpolitischer Interessenkampf wie in den 1920er-Jahren abgewendet werden. 1958 wurde die Schweiz provisorisches Mitglied im GATT, das heisst ohne Stimmrecht, aber mit einer Ausnahmewilligung für Landwirtschaft und Währung; diese wurde im Rhythmus

---

<sup>84</sup> Philippe G. Nell: *Suisse – Communauté Européenne. Au coeur des négociations sur l'Espace économique européen*. Paris 2012, S. 4; Daniel Trachsler: Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945-1961. Zürich 2011; Maurhofer, 2001a; Daniel Möckli: Neutralität, Solidarität, Sonderfall. Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947. Zürich 2000; Hans-Ulrich Jost: Europa und die Schweiz 1945-1950. Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit. Zürich 1998; Antoine Fleury: *La Suisse et le retour au multilatéralisme dans les échanges internationaux après 1945*. In: Paul Bairoch und Martin Körner (Hg.): Die Schweiz in der Weltwirtschaft. Zürich 1990, S. 353-370.

<sup>85</sup> Gunter Schwerdtel: *The Swiss Participation in the European Payment Union, 1950-1958*. Bern 1992; Jacob J. Kaplan und Günther Schleiminger: *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*. Oxford 1989.

## 2. Rahmenbedingungen

von drei Jahren hinsichtlich ihrer Kompatibilität überprüft.<sup>86</sup> Als im selben Jahr das Projekt der Grossen Freihandelszone scheiterte<sup>87</sup> und im Vorjahr die EWG als eine Zoll- und Agrarunion gegründet wurde (Frankreich, BRD, Italien, Benelux),<sup>88</sup> machte die Schweiz im Sinne einer Übergangslösung und Gegenreaktion für das europäische Nahverhältnis an einer kleinen Freihandelszone – der EFTA – mit (zusammen mit Grossbritannien, den skandinavischen Ländern und Österreich, später kam Portugal hinzu). Sie wurde 1960 mit Sitz eines Sekretariats in Genf gegründet. Die EFTA war eine Reaktion auf den Zollabbau der EWG.<sup>89</sup> Während Grossbritannien 1961 das erste Beitrittsgesuch stellte, beschlossen die EFTA-Staaten die sogenannte *London pledge*, eine Solidaritätsbekundung, den EFTA-Freihandel nicht zu beeinträchtigen und eine Gesamtlösung gegenüber der EWG anzustreben.<sup>90</sup> Der EFTA- und der provisorische GATT-Beitritt waren somit reaktiv zu verstehen. Die aggressive Ablehnung supranationaler Organisationen, wie der kontinentaleuropäisch ausgerichteten EWG, führte zu einer Bestätigung der Bindung an angelsächsische Vorstellungen multilateraler Kooperation.<sup>91</sup>

Die nach dem Zweiten Weltkrieg begonnene Handelsliberalisierung Westeuropas und global über die USA stand anfangs der 1960er-Jahre vor neuen Herausforderungen. Nachdem die Handelshindernisse von Devisentransfer und mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen relativiert wurden, geriet die Zollpolitik wieder verstärkt in den Fokus.<sup>92</sup> Die internationale Handelspolitik wurde von zwei zentralen Fragen geleitet: Einerseits wie im GATT mit neuen Methoden die Globalisierung voranschreiten konnte, andererseits wie der Regionalismus Westeuropas gestalten werden konnte.

---

<sup>86</sup> Hofstetter, Philipp: Der provisorische GATT-Beitritt der Schweiz 1958 aus der Sicht des Vororts. In: Hans Ulrich Jost, Monique Ceni, Matthieu Leimgruber (Hg.): *Relations internationales et affaires étrangères Suisses après 1945*. Lausanne 2006, S. 129-146; Hug, Kloter, 1999, S. 122-131; Philipp Hofstetter: Der provisorische GATT-Beitritt der Schweiz 1958. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins als Akteur in der schweizerischen Aussenhandelspolitik. Unveröff. Lizetiatsarbeit. Zürich Dezember 2001; GATT: *Declaration on the Provisional Accession of the Swiss Confederation to the General Agreement on Tariffs and Trade*. 22.11.1958 Genf; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 20.3.1959 zur Zolltarifrevision und den dazugehörigen internationalen Vereinbarungen; Vgl. auch Allgemein 1945-1958: Dirlwanger, Guex, Pordenone, 2004.

<sup>87</sup> Maurhofer, 2001a; Annette Enz: Die Schweiz und die Grosse Freihandelszone. In: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.): *Studien und Quellen*. Band 17. Bern 1991, S. 157-255.

<sup>88</sup> Standardüberblick aus liberalistisch-staatlicher Sicht: Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca / London 1999.

<sup>89</sup> Roland Maurhofer: *Revisiting the Creation of EFTA. The British and the Swiss Case*. In: Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 7, Nr. 2, 2001b, S. 65-82.

<sup>90</sup> Zbinden, 2006, S. 89-96.

<sup>91</sup> Beispielhaft: Alfred Bosshardt: Eine schweizerische Standortbestimmung vor einem amerikanischen Auditorium: Die Schweiz und die EWG. In: Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen. 19. Jg., Heft II, Zürich / St. Gallen 1964, S. 132-144.

<sup>92</sup> Vgl. Maurhofer, 2001a; auch: Dirlwanger, Guex, Pordenone, 2004, S. 185; Hug, Kloter, 1999, S. 30.



## 2. Rahmenbedingungen

Diese Ausgangslage bestimmte auch die wirtschaftspolitische Agenda der Schweiz. Mit dem provisorischen Beitritt der Schweiz zum GATT und der Gründung der EFTA waren allenfalls Zwischenziele erreicht worden. Die Frage nach einem Nahverhältnis zur EWG blieb ungelöst. Die Umsetzung der Freihandelszone und der Zollunion der EWG schufen einen Zollgraben, den es langfristig zu überwinden galt.<sup>93</sup> Nachdem der Versuch einer weitreichenden, zuweilen recht undefinierten Assoziation im Schlepptau eines Beitritts Grossbritanniens Anfang 1963 misslang,<sup>94</sup> setzte die Schweiz vorerst verstärkt auf das GATT. Erst Jahre später kam es zu einer direkten EFTA-EG-Verhandlungsrunde.

Die Kennedy-Runde und die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen standen im Zentrum der Handelspolitik des nachfolgenden Jahrzehnts. Bei beiden Verhandlungen spielten Regionalismus und globale Integration in ihrer Wechselwirkung eine spannungsgeladene Rolle, der sich die vorliegende Studie widmet. Die Arbeit beginnt mit der Vorbereitungsphase der Kennedy-Runde. In diesen Vorbereitungen zeigte sich, dass diese eine geeignete Verhandlungsplattform zwischen den EFTA-Ländern, der EWG und den USA bilden konnte. Die Strategiebildung in als auch gegenüber der Schweiz stehen im Vordergrund des folgenden Kapitels. Insbesondere gelang es der Schweiz ihre handelspolitischen Interessen einzubringen, so dass ihre Mitwirkung für den Verlauf der Kennedy-Runde gesichert war.

---

<sup>93</sup> Beispielhaft: Alfred Bosshardt: Das Problem der volkswirtschaftlichen Kosten einer handelspolitischen Isolierung der Schweiz. In: Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen. 18. Jg., Heft III, Zürich / St. Gallen 1963, S. 245-258.

<sup>94</sup> Freiburghaus, 2009, S. 81-108; Zbinden, 2006.

# 3. DIE SCHWEIZ IN DER KENNEDY-RUNDE DES GATT (1963-1967)

## 3.1. Auf der Suche nach Synergien: Die Vorbereitungsphase (1963-1964)

### 3.1.1. Die Kennedy-Runde als Alternative zur gescheiterten Assoziation?

#### 3.1.1.1. GATT- und Kennedy-Pläne

Ein Botschaftsmitarbeiter in Paris schrieb an den Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge, Albert Weitnauer, über die Atmosphäre der Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle vom 14. Januar 1963. Der Saal im Elysée war brechend voll (über 800 Journalisten). Die Menge lauschte gebannt den eloquent vorgetragenen Worten des autoritären de Gaulle.<sup>95</sup> Das Thema der Rede war das Veto Frankreichs zu einem Beitritt Grossbritanniens in die EWG.<sup>96</sup> Als ereignisgeschichtlicher Markpunkt hatte es gleichsam zur Folge, dass die Assoziationsmöglichkeit der anderen EFTA-Staaten wie der Schweiz *ad acta* gelegt wurde. Dass eine fundamentale Krise abgewendet werden konnte, war zu einem nennenswerten Anteil der geplanten Kennedy-Runde zu verdanken. Nur einen Tag nach der Pressekonferenz bestätigte Weitnauer einen Telefonanruf gegenüber Bundesrat Hans Schaffner, dem Vorsteher des EVD:

„Ich habe soeben mit Herrn Wyndham White [Generalsekretär des GATT] telefoniert und ihm mitgeteilt, dass Sie nicht abgeneigt wären, den Wunsch des Exekutivsekretärs des GATT nach Übernahme der Präsidentschaft der bevorstehenden GATT-Ministerkonferenz durch Sie in Erwägung zu ziehen. Herr Wyndham White war von dieser Mitteilung ausserordentlich befriedigt. Er zweifelt nicht daran, dass seine Anregung, Ihnen die

---

<sup>95</sup> AfZ NL Weitnauer 9.237.: Brief Claude Caillat, schweizerischer Botschaftsrat in Paris, an Weitnauer vom 17.1.1963.

<sup>96</sup> Die Geschehnisse im Januar 1963 sind das mittlerweile am häufigsten interpretierte Ereignis der Geschichte der europäischen Integrationspolitik der 1960er-Jahre. Eine erste und älteste Erklärungslinie ist der Antagonismus der *Grande Nation* zum angelsächsischen Raum und die Stärkung der französisch-deutschen Freundschaft. Die zweite Linie, Grossbritannien sei noch nicht für den Beitritt reif gewesen, de Gaulle habe die Verantwortung auf sich gezogen und den Schlussstrich gezogen, nicht aus Egoismus. Die Verhandlungen selbst waren blockiert. Dritte Linie, Grossbritannien habe den Beitritt nur getestet. Die wahren Beweggründe für de Gaulles Schritt liegen aber immer noch im Dunkeln, denn sollte ein schriftliches Dokument über dessen Motivlage überhaupt vorhanden sein, ist es von den staatlichen Archiven in Frankreich nicht freigegeben; siehe: Ann-Christina L. Knudsen: *The Politics of Financing the Community and the Fate of the First British Membership Application*. In: Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Union, Vol. 11, Nr. 2, 2005, S. 11; Oliver Bange: *The EEC Crisis of 1963. Kennedy, Macmillan, de Gaulle and Adenauer in Conflict*. Basingstoke u.a. 2000; Pascaline Winand: *United States – European Relationships, 1961-1963*. In: Anne Deighton und Alan S. Milward (Hg.): *Widening, Deepening and Acceleration. The European Economic Community, 1957-1963*. Baden-Baden 1999, S. 17-30; Wolfram Kaiser: *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945-63*. Basingstoke / London 1996, S. 174-203.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Leitung der Konferenz zu übertragen, auf einhellige Zustimmung stossen wird. Er bittet mich, Ihnen angelegentlichst zu danken.“<sup>97</sup>

Wie ist diese überaus schnelle Reaktion zu erklären?<sup>98</sup> Die Vermutung liegt nahe, dass der Abbruch in Diplomatenkreisen keinesfalls überraschend kam.

Im Kapitel zur Vorbereitungsphase wird der Verlauf von der Planung bis zur Eröffnungskonferenz behandelt. Das erste Unterkapitel widmet sich der Frage, wie die Kennedy-Runde initiiert wurde. Zentral behandelt wird der Punkt, wie sich die Schweiz vor und nach der geplatzten Assoziation gegenüber dem Kennedy-Plan verhielt. Das zweite Unterkapitel geht auf die Vorbereitungs-konferenz im Mai 1963 ein. Bundesrat Schaffner präsierte die Konferenz. Er trug zu einem Kompromiss zwischen den USA und der EWG bei. Der weitere Verlauf der Vorbereitungsphase ist im dritten Unterkapitel dargestellt. Wesentlich war, dass sowohl die USA und die EWG eine Ausrichtung gegenüber der Schweiz im Rahmen ihrer Gesamtstrategie vornahmen. Die Schweiz nahm bilaterale Gespräche mit der EWG auf, beteiligte sich an der Eröffnungskonferenz und reichte Ende 1964 erste Listen zur Angebotsformulierung ein.

Zum Ursprung der Kennedy-Runde liegen zwei Erklärungsansätze vor. Die eine Linie, welche hier zuerst behandelt wird, betont die Planungsarbeiten im GATT selbst.<sup>99</sup> Die andere Linie geht von der Initiative der USA aus, dem handelspolitischen Teil des sogenannten Kennedy-Plans.<sup>100</sup> Ab Mitte der 1950er-Jahre sah sich das GATT mit neuen Entwicklungen im internationalen Handel konfrontiert, die mit den traditionellen Verhandlungsmethoden nicht mehr zu lösen waren. Zentrale Diskussionsthemen waren einerseits der relative Niedergang des Handels zwischen nichtindustriellen und industriellen Regionen,<sup>101</sup> andererseits die wirtschaftspolitische Integration Westeuropas in Form

---

<sup>97</sup> AfZ NL Weitnauer 9.1261.: Notiz Weitnauer an Schaffner vom 15.1.1963.

<sup>98</sup> Über die Motive, warum GATT-Generalsekretär Eric Wyndham White derart positiv auf die schweizerische Übernahme der Präsidenschaft der Vorbereitungskonferenz reagierte, kann nur spekuliert werden. Immerhin ist der Schritt erstaunlich, da die Schweiz gar nicht Vollmitglied des GATT war. Ein Grund, warum der Engländer Wyndham White – der der Schweiz stets wohlwollend verbunden war – über die Anfrage erfreut war, könnte der Folgende gewesen sein: Er beabsichtigte, für kurze Zeit die GATT-Ministerkonferenz anstatt im Mai nun schon Mitte März 1963 abzuhalten, um die Zuversicht und Moral nach dem Kollaps der Brüsseler Verhandlungen wieder zu stärken, aber auch um erneute Freihandelszonen-Diskussionen in Europa zu unterbinden. Ein starkes Bekenntnis der für eine Freihandelszone optierenden Schweiz zu den GATT-Verhandlungen konnte letzterem viel Wind aus den Flügeln nehmen. Später war Wyndham White überzeugt, dass ein vollständiges Gelingen der Runde nur noch von einer günstigen Konjunkturphase abhängig war. Die GATT-Ministerkonferenz wurde auf Mitte Mai 1963 angesetzt, ohne dass Schaffners Kandidatur zuvor eingehend diskutiert worden war; *John F. Kennedy Library* (JFKL) Herter Papers Box 16: *Trips to Europe*: Telegramm US-Delegation in Genf an US-Botschaft in Paris Nr. 340 vom 31.1.1963; NZZ Nr. 726 vom 24.2.1963; AfZ NL Homberger 50.: Referatstext Wyndham White vor der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft am 27.3.1963, 19 S.; zu Wyndham White: <http://www.ru.nl/politicologie/koppeling/reinalda/io-bio-biographical/> (28. Nov. 2016).

<sup>99</sup> Exemplarisch: Klaus Jacobi: Die Kennedy-Runde des GATT und die Schweiz. Sonderabdruck aus „Schweizer Monatshefte“, 44. Jahr, Heft 4, Juli 1964, S. 287-299.

<sup>100</sup> Exemplarisch: Preeg, 1970, S. 39-56; Evans, 1971, S. 133-159; Curtis, Vastine Jr., 1971; Wayne Hinton: *The Kennedy Round*. In: *Lyndon B. Johnson School of Public Affairs: Foreign Economic Decisionmaking. Case Studies from the Johnson Administration and Their Implications*. Austin 1983, S. 131-148.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

eines den GATT gefährdenden Regionalismus. Den beiden Themen gleichzeitig zugehörig galt der Agrarprotektionismus der Industrieländer als ein weiteres Problem. Eine Expertengruppe unter dem Vorsitz Gottfried Haberlers publizierte im Auftrag des GATT 1958 einen Bericht. Im Endeffekt befand der Haberler-Bericht, dass auch hochindustrialisierte Länder langfristig von gemeinsamen neuartigen Verhandlungen profitieren würden.<sup>102</sup> Noch im selben Jahr wurden in einem Aktionsprogramm zur Förderung des Welthandels drei Komitees bestimmt, die sich weiter mit den relevanten Themen befassen sollten (Zollsenkungsmöglichkeiten, Agrarhandel, Handel von Entwicklungsländern).<sup>103</sup>

Gleichzeitig schlug US-Unterstaatssekretär Douglas Dillon vor, eine neue Handelsrunde einzuläuten. Deren Hauptantrieb waren Kompensationsverhandlungen mit der kurz zuvor gegründeten EWG. 1960 begann die sogenannte Dillon-Runde, die 1962 mit enttäuschenden Ergebnissen beendet wurde (Senkung von 7%).<sup>104</sup> Offensichtlich wurde nun, dass die traditionelle Verhandlungsmethode aus strukturellen Gründen ausgedient hatte. Obwohl die EWG eine 20-prozentige Kürzung anbot, wurde mit der bisherigen reziproken Produkt-um-Produkt-Methode gegenseitiger Hauptlieferanten und -Abnehmer verhandelt. Der Umstand der Hauptlieferantenklausel führte zu der Situation, dass vor allem die EWG und die USA untereinander eine bilaterale Ausmarchung austrugen.<sup>105</sup> Bei allen Vertragsparteien war die einleuchtende Lehre aus der Dillon-Runde, dass die lineare Senkungsmethode eingeführt werden sollte. Alle Zölle sollten prozentual gleichzeitig gesenkt werden.<sup>106</sup> Generalsekretär Wyndham White unternahm im Herbst 1962 Sondierungsreisen und arbeitete einen Zollsenkungsplan aus.<sup>107</sup> Die Arbeitsgruppe für das Zollsenkungsverfahren wurde aktiviert, und für das Frühjahr 1963 wurde eine Ministerkonferenz einberufen.<sup>108</sup> Mitte

---

<sup>101</sup> Curzon, 1965, S. 225.

<sup>102</sup> GATT: *Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts*. Genf Oktober 1958, S. 1, 11 und 127.

<sup>103</sup> Kock, 1969, S. 235-242.

<sup>104</sup> Auch die Schweiz konnte in den Verhandlungen nur für einen Bruchteil der Gesamtexporte direkte und indirekte (über das Meistbegünstigungsprinzip) Konzessionen erreichen. Zu den Ergebnissen für die Schweiz: AfZ IB Vorort 1.4.2.3.10.: Protokoll der 222. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer vom 3.7.1962, S. 28-37; Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 14.9.1962 über die Genehmigung der Zollabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

<sup>105</sup> Die USA waren gesetzlich im Mandat limitiert. Die EWG-Länder dagegen konnten sich miteinander nur auf ein einfaches Schema einigen, um eine interne Gleichbehandlung herzustellen. Zudem waren immer mehr Teilnehmerländer anwesend, die aussen vor blieben; WTO, 2007, S. 182; Coppolaro, 2013, S. 23-25; Ynze Alkema: *Regionalism in a Multilateral Framework. The EEC, the United States and the GATT Confronting Trade Policies*. Dissertation European University Institute, Florenz 1996; Curzon, Curzon, 1976, S. 143-283; FAZ Nr. 39 vom 15.2.1963; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Bericht der Handelsabteilung über die Tagung der Handelsminister im GATT vom 16.-21.5.1963, S. 15.

<sup>106</sup> Jacobi, 1964, S. 289-290; Zur linearen Kürzungsmethode: Curzon, 1965, S. 100; Preeg, 1970, S. 42.

<sup>107</sup> Hauptgegenstand von Wyndham Whites Konzept war die Bedeutung der neuen linearen Zollsenkungsmethode und der Wegfall des Grundsatzes der Hauptlieferantenklausel. Es müsste aber, so White, auf unterschiedliche Aussenhandelsstrukturen, Zollniveaus und die wirtschaftliche Lage Rücksicht genommen werden. Durch den Wegfall der Hauptlieferantenklausel sollten indessen Ausnahmelisten der linearen Kürzung durch die Verhandlungspartner erstellt werden; Curzon, 1965, S. 103; IB Vorort 290.4.1.1.: *Paper White GATT L/1844* vom 8.10.1962: *Procedures d'abaissement des droit de douane*. Notiz des Generalsekretärs, 4 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Dezember 1962 fand das erste Zollsenkungskomitee-Treffen mit zwanzig Ländervertretern zum gemeinsamen inhaltlichen Austausch statt.<sup>109</sup>

Ohne nationale Initiative, welche einen Verhandlungsvorschlag beinhaltete, konnte das GATT keine konkreten Prozeduren zu neuartigen Verhandlungsmethoden ausarbeiten. Das GATT war lediglich ein Vertragswerk mit einem Sekretariat ohne supranationale Befugnisse. Traditionellerweise war die Initiative zur Lancierung einer neuen Welthandelsrunde der bisher dominanten Handelsmacht der USA vorbehalten. Hier setzt die zweite Linie zum Ursprung der Kennedy-Runde ein. Sie war Teil der aussenpolitischen Konzeption von US-Präsident John F. Kennedy. Der Kernpunkt der Initiative des Kennedy-Plans war die atlantische Partnerschaft über die NATO und multilaterale Streitkräfte, das GATT und die Unterstützung der Integrationsbestrebungen Grossbritanniens in die EWG. Die USA wählten für den handelspolitischen Teil den multilateralen Ansatz über das GATT, da so auch die wirtschaftlichen Verbindungen der EWG und USA zu den anderen westeuropäischen Staaten und den Entwicklungsländern miteinbezogen werden konnten.<sup>110</sup>

Die Ausgangslage war die stets befristete Handelsgesetzgebung, die dem Präsidenten die Vollmachten zu einem handelspolitischen Programm übertrug. Der alte sogenannte *Reciprocal Trade Agreements Act* lief im Juni 1962 aus. 1961 stellte sich somit der günstige Zeitpunkt ein, eine neue Gesetzgebung auszuarbeiten. Vier Zielsetzungen spielten in der Ausformulierung eine Rolle. Ein erster Auslöser war das EWG-Beitrittsgesuch Grossbritanniens im August 1961. Der von den USA aus europapolitischen Gründen befürwortete Schritt verlangte eine wirtschaftspolitische Neuregelung des Verhältnisses der USA zu einer künftig erweiterten EWG. Ein zweiter europapolitischer Faktor bedeutete die Lancierung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EWG. Sie stellte eine protektionistische Gefahr für die bedeutenden Agrargüterexporte der USA dar.<sup>111</sup> Die Problematik wurde in Kombination mit ersterem zusätzlich verschärft, da Grossbritannien ein wichtiger Agrarabsatzmarkt war. Ebenfalls waren die Präferenzabkommen der EWG mit Drittländern (Assoziationsabkommen mit Entwicklungsländern, meist ehemalige Kolonien Frankreichs) den US-Behörden ein Dorn im Auge. Nur von einer prosperierenden und nach aussen offenen EWG konnte die US-Exportwirtschaft profitieren.

---

<sup>108</sup> Das GATT-Sekretariat wurde ausserdem umgebaut. Die beiden Abteilungen *Trade Policy* und *Trade Intelligent* wurden restrukturiert. Die *Trade Policy Division* wurde in die drei Themen „*Tariff and Nontariff Barriers*“, Landwirtschaft und Entwicklungsländer unterteilt, sowie um eine administrative Division ergänzt; Barton, Goldstein, Josling, Steinberg, 2006, S. 44; Coppolaro, 2006b, S. 104-105.

<sup>109</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.1.: GATT L/1982 vom 14.3.1963: *Groupe de travail des procédures d'abaissement des tarifs douaniers. Compte rendu des débats de la reunion du Groupe de travail tenue du 12 au 14 Décembre 1962*, 6 S.

<sup>110</sup> Coppolaro, 2013, S. 25-38.

<sup>111</sup> Lucia Coppolaro: *The European Economic Community in the GATT Negotiations of the Kennedy Round, 1964-1967. Global and Regional Trade*. In: Antonio Varsori (Hg.): *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*. Baden-Baden 2006, S. 351-355; Sophie Meunier: *Trading Voices. The European Union in International Commercial Negotiations*. Princeton 2005, S. 74-84.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Ein dritter Auslöser war währungs- und zugleich geopolitischer Natur. Die internationalen Dollarreserven überstiegen 1960 erstmals die Goldreserven der USA. Ebenfalls passivierte sich die Zahlungsbilanz zunehmend. Die bisherige Strategie, die Militärausgaben in Westeuropa und den zunehmenden Kapitalexport über einen Handelsbilanzüberschuss zu finanzieren, musste neu überdacht werden. US-Präsident Kennedy weigerte sich zur politischen Demonstration der Stärke des Dollars, eine Abwertung durchzuführen. Stattdessen setzte unter anderem auf eine Exportwachstumsstrategie.<sup>112</sup> Ein vierter Kreis erschloss sich aus innenpolitischen Faktoren. Das neue Gesetz sollte protektionistischen Strömungen, so gut es ging, Einhalt gebieten (*Fair trade*) und ein Wirtschaftswachstum evozieren. Nach dem Verständnis der US-Administration war das handelspolitische Programm in der Summe Teil eines *Grand Designs* einer künftigen Kennedy-Ära.<sup>113</sup> Die Programmatik knüpfte geistig an die glorifizierte weltoffene Handelspolitik eines Cordell Hull (*New Deal*) der 1930er-Jahre an. Dieser Geist richtete sich neu auf einem Höhepunkt im Zeitalter des Kalten Kriegs an der Stärkung der westlichen Gemeinschaft aus. Es war betreffend Westeuropa die aussenwirtschaftspolitische Antwort für die Verfestigung der „atlantischen Schicksalsgemeinschaft“. Die verkürzte Formel lautete: könnte die USA mehr Waren exportieren, würde Westeuropa auch zu einem Lastenausgleich der Kosten des Kalten Kriegs beitragen. In dieser Interpretation sollte das GATT weiterhin ein Bollwerk gegen den Kommunismus bilden, wobei den USA die Führungsrolle in einem offenen und expansiven Welthandelssystem zukommen sollte.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> In der US-amerikanischen Literatur wird die Zeit von 1960 bis 1973 generell als Endphase des US-amerikanischen Globalisierungssystems bezeichnet. 1960 überstiegen die Dollarreserven weltweit erstmals die heimischen Goldreserven, als auch die EWG erstmals über die grössere Industrieproduktion verfügte. So hätten die Militärausgaben im Ausland finanziert und immer mehr Hilfgelder ausgegeben werden können, aber Ende der 1960er-Jahre hätten diese Ziele nicht mehr mit den Möglichkeiten und Kapazitäten übereingestimmt. Zeiler vertritt hier – wie andere US-Historiker – die Machtverlustthese, deren Ende 1971 mit einer erstmals passiven Handelsbilanz sowie mit der Aufgabe des fixen Währungskurssystems definiert wird. Siehe: Alfred E. Eckes und Thomas W. Zeiler: *Globalization and the American Century*. Cambridge 2003, S. 156-175; Alfred E. Eckes: *U.S. Trade History*. In: William A. Lovett, Alfred E. Eckes, Richard L. Brinkman (Hg.): *U.S. Trade Policy. History, Theory, and the WTO*. Armonk NY 1999, S. 81-87; Alfred E. Eckes: *Opening America's Market. U.S. Foreign Trade Policy Since 1776*. Chapel Hill 1995, S. 178-218; Zur politischen Motivation Kennedys: Zeiler, 1992, S. 1-72, insbesondere S. 50. Allgemein zur US-Handelspolitik: Douglas Irwin: *Free Trade under Fire*. Princeton 2002; Zum Verhältnis zur E(W)G: Massimiliano Guderzo: *The United States and the European Economic Community. From John F. Kennedy to Lyndon B. Johnson*. In: Antonio Varsori (Hg.): *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*. Baden-Baden 2006, S. 433-454; Geir Lundestad: *Empire by Integration. The United States and European Integration, 1947-1997*. Oxford 1998.

<sup>113</sup> Coppolaro, 2006b, S. 43-51 und 67-69; Zeiler, 1992, S. 72.

<sup>114</sup> Zeiler bezeichnet die US-Haltung gar als neomerkantilistisch; Zeiler, 1992, S. 10-11.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Ab Ende 1961 wurden die US-internen Überlegungen erstmals nach aussen kommuniziert.<sup>115</sup> Es wurde auf deren Initiative an der GATT-Ministerkonferenz deklariert, neue Zollsenkungsmöglichkeiten sollten unter Herbeiführung neuer Techniken untersucht werden.<sup>116</sup> In Verfolgung der beiden Anfangslinien wird im aktenkundigen Vergleich offenbar, dass der Idee für eine neue Welt handelsrunde mit der Rede von Kennedy vor dem US-Kongress im Januar 1962 zum Entwurf einer neuen Handelsgesetzgebung der Sprung auf das internationale Parkett gelang, und nicht etwa über eine konzertierte Aktion im GATT.<sup>117</sup> Den Kern des umfangreichen und neuartigen *Trade Expansion Act* bildete folgendes Ziel: innerhalb von fünf Jahren sollten die Zölle um 50% gesenkt werden. Dort wo der Weltexport der USA und einer künftig erweiterten EWG zusammen mindestens 80% ausmachte, sollte der Freihandel angestrebt werden.<sup>118</sup> Auf diese Offensivansage hin begann das Räderwerk zwischen Regierungen, Amtsstellen, Interessengruppen und Medienberichterstattung auch ausserhalb der US-Administration und des GATT-Sekretariats zu laufen, noch zögerlich und disparat; es beinhaltete aber im Wesentlichen, die Bedeutung des Kennedy-Plan im internationalen Kontext abzuschätzen und vom jeweiligen Standpunkt aus hinsichtlich dessen Potenzial auszuleuchten. Der *Trade Expansion Act* ging derweil den langwierigen Prozess in Richtung Kongressgenehmigung und wurde Mitte Oktober 1962 schliesslich akzeptiert. Nach Kennedy sollten die Verhandlungen in neun Monaten beginnen und noch vor den US-Neuwahlen (1964) Ergebnisse erreicht werden, obwohl die Verhandlungskompetenz bis Mitte 1967 gültig war.<sup>119</sup> Im November wurde der höchst renommierte Christian Herter, damals bereits 67-jährig und an einer chronischen Arthritis leidend, zum ersten *Special Trade Representative* ernannt.<sup>120</sup> Dieses *Office* wurde neu gebildet, um die Verhandlungen im GATT zu führen und es war direkt dem Weissen Haus unterstellt. Nach aussen bestanden die Bemühungen vor allem darin, die EWG zu einem positiven Statement zu bringen.<sup>121</sup>

---

<sup>115</sup> Deutsche Übersetzungen: Europa-Archiv: „Offene Partnerschaft“. Ein neues Aussenhandelsprogramm der Vereinigten Staaten. Folge 7 10.4.1962 Frankfurt a.M., S. 189-200; Rede von Unterstaatssekretär George W. Ball vor der *National Foreign Trade Convention*, Report von Christian A. Herter und William Clayton für den Unterausschuss für Aussenhandelspolitik des Wirtschaftsausschusses des Kongresses vom 1.11.1961, Botschaft Kennedys vom 25.1.1962, Entwurf *Trade Expansion Act* für Kongress sowie Text der Erklärung vom 25.1.1962, Sonderbotschaft an den Kongress vom 7.3.1962; William Diebold Jr. und Helena Stalson: Die Handelsvorschläge der amerikanischen Regierung. In: Europa-Archiv Folge 10 25.5.1962, S. 339-352; Vgl. auch: Stanley D. Metzger: *Trade Agreements and the Kennedy Round. An Analysis of the Economic, Legal and Political Aspects of the Trade Expansion Act of 1962 and the Prospects for the Kennedy Round of Tariff Negotiations*. Fairfax 1964.

<sup>116</sup> Kock, 1969, S. 102; Curzon, 1965, S. 103.

<sup>117</sup> Preeg, 1970, S. 46-47.

<sup>118</sup> Zusammengefasst aus: AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Text *Trade Expansion Act*.

<sup>119</sup> Hierzu ausführlich: Zeiler, 1992.

<sup>120</sup> Steve Dryden: *Trade Warriors. USTR and the American Crusade for Free Trade*. New York / Oxford 1995, S. 33-59; Weitnauer, 1981, S. 171.

<sup>121</sup> Später wurde die US-Administration für die Kennedy-Runde weiter ausgebaut. George W. Ball sollte vom *State Department* aus Herter unterstützen. Michael Blumenthal wurde aus dem *State Department* rekrutiert, um vor Ort in Genf die Verhandlungen zu führen. Weiter wurde das Team durch das *Trade Expansion Advisory Committee* koordiniert, welchem die Vorsteher der betreffenden Ministerien und Herter angehörten. Ausserdem wurde unter anderem zur EFTA (ohne Grossbritannien) eine Länderstudiengruppe gebildet; JFKL National Security Files Box 309: Memorandum Ball an Kennedy vom 8.3.1963; JFKL Herter Papers Box 15: 8. Jahresbericht des US-Präsidenten über das *Trade Agreements Program*, 1963, S. 9-11.

### 3.1.1.2. Haltung der Schweiz zum Kennedy-Plan

Mit dem Kennedy-Plan zu einer neuen Welthandelsrunde hatte die Schweiz 1962 die Gelegenheit zu einer ersten Beurteilung. Die Komplexität wurde durch die Beitrittsverhandlungen Grossbritanniens in die EWG, und in deren Fahrwasser die Assoziationsbemühungen der Schweiz, erhöht. Es traten zwei Pole an Meinungen hervor. Einerseits wurde das Potenzial des *Trade Expansion Acts* erkannt, andererseits galt die GATT-Runde als Manöver der USA gegen eine Assoziationskonzeption. Um die Assoziationsbestrebungen nicht zu beeinträchtigen, wurde eine positive, aber abwartende Haltung eingenommen.

Nachdem die EWG-Seite in einer ersten Reaktion auf den Kennedy-Plan nicht ablehnend antwortete, begann die Handelsabteilung des EVD mit den diplomatischen und innenpolitischen Sondierungen.<sup>122</sup> Es zeigte sich, dass generell einseitig im Licht der europäischen Integrationsbestrebungen interpretiert wurde. Besonders kritisch fiel die erste Fühlungnahme des Botschafters in Paris Agostino Soldati aus. Der Leiter der Abteilung für Wirtschaftspolitik im französischen Aussenministerium habe zwar die liberale Tendenz begrüsst, blieb aber skeptisch. Die Pläne könnten erst nach dem Beitritt Grossbritanniens in die EWG bewertet werden. Soldati interpretierte, die USA wollten mit einer Art Freihandelszone die Führungsrolle übernehmen. Frankreich sei lebhaft und eindeutig dagegen. Die nationalen Wirtschaftsverbände urteilten über die Möglichkeiten positiver. Im Vorortgremium wurde Kennedys Vorschlag als Verzögerungstaktik oder Alternativvorschlag zur EWG-Assoziation betrachtet. Man erkannte aber gleichzeitig auch dessen Potenzial.<sup>123</sup> Im assoziationskritischen Gewerbeverband wurde der Plan mehr als Chance denn als Gefahr eingestuft. Die Zolldiskriminierung gegenüber der EWG würde entschärft, wogegen der Verband für Assoziationsverhandlungen mit der EWG „keine zeitliche Dringlichkeit“ sah.<sup>124</sup> Aus dem Umfeld der Wissenschaft, wie auch der Medien, kamen nur wenige nennenswerte Äusserungen zum Kennedy-Plan. Zu deutlich dominierte die Assoziationsproblematik.<sup>125</sup> Handelsabteilungsleiter Edwin Stopper stattete den zuständigen Bundesräten Friedrich T. Wahlen (EPD) und Hans Schaffner (EVD) einen ersten Bericht ab. Die im Kennedy-Plan vorgeschlagene 80%-Freihandelsregel betreffe 40% der schweizerischen Exporte in die EWG und 26% in die USA. Trotz dieses Vorteils, empfahl Stopper,

---

<sup>122</sup> Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS) <http://db.dodis.ch/document/30713> (28. Nov. 2016): Referat Weitnauer an Botschafterkonferenz vom 25.1.1962; Bundesarchiv Bern (BAR) E 2210.1(-) 1971/26 Box 60: Dossier H.3.2.: Schreiben Stopper an die schweizerischen Botschaften in den EWG-Hauptstädten vom 31.1.1962.

<sup>123</sup> AfZ IB Vorort 1.5.3.16.: Protokolle der Vorortsitzungen vom 29.1.1962, S. 30, vom 26.2.1962, S. 45, vom 30.4.1962, S. 25-26.

<sup>124</sup> NZZ Nr. 1006 vom 15.3.1962.

<sup>125</sup> Einzig die Zeitschrift „Aussenwirtschaft“ der Hochschule St. Gallen leistete sich Beiträge. Prof. Hans Bachmann resümierte in einer Analyse zum Act, die 80%-Regel sei eine politische Sache zwischen den USA und der EWG, die 50%-Regel hingegen öffne die Runde für die Allgemeinheit; Hans Bachmann: Kennedy-Programm und Null-Liste. In: Aussenwirtschaft 17. Jg. Heft IV, Zürich / St.Gallen Dezember 1962, S. 424; Im Sammelband von Kohlhasse / Schwamm wird im Rückblick der Wirtschaftswissenschaft ein Urteil der Bedeutungslosigkeit beschieden: Michael Schulz: *Réaction de la presse Suisse pendant le Kennedy Round*. In: Norbert Kohlhasse und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 196.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

sei dies kein Ersatz für die Assoziation, die mehr beinhalte als Zolltarifreduktionen.<sup>126</sup> Zwar wurde der optionale Charakter des GATT-Vorhabens erkannt, doch der Assoziationsmöglichkeit wurde noch 1962 offiziell eindeutig Priorität eingeräumt. Am 24. September 1962 konnte der Bundesrat in Brüssel eine Erklärung zur gewünschten Assoziation vortragen. Danach verhielt sich Bern gegenüber der EWG abwartend.<sup>127</sup>

Aus dieser Sicht wird verständlich, dass der Kennedy-Plan wie ein taktisches Manöver gegen die Integrationsbemühungen der neutralen Staaten Europas eingestuft wurde. Tatsächlich erwähnte der Unterstaatssekretär im *State Department* und gleichzeitig der führende US-Europaexperte, George W. Ball, gelegentlich, der Schweiz und den anderen Neutralen würde ein normaler Handelsvertrag unter dem Meistbegünstigungsprinzip vollauf genügen.<sup>128</sup> Die GATT-Runde war die Alternative zur Assoziation für die EFTA-Neutrals. Hinter dem Kennedy-Plan ein solches Hauptmotiv zu sehen, wäre übertrieben. Das europapolitische Interesse der USA lagen eindeutig auf der Regelung der künftigen Handelsverhältnisse mit der EWG (inklusive Grossbritannien). Das Verhältnis zu den neutralen EFTA-Staaten Schweiz, Schweden und Österreich war bestenfalls sekundär. Eine offizielle Demarche der Schweiz an das *State Department* hätte nur Öl ins Feuer bei der Integrationsfrage gegossen und zu einer unnötigen Verhärtung der Fronten geführt. Trotzdem war ein solch möglicher Effekt durchaus von Ball, einem der Hauptverfasser des *Trade Expansion Acts*, beabsichtigt. Als überzeugter Anhänger der EWG-Idee und Gegner der EFTA lehnte er den Neutralitätsvorbehalt bei einem EWG-Beitritt oder einer Assoziation ab. Handelsvorteile ohne politische Konzessionen zu erhalten, stand der europapolitischen Konzeption im *State Department* entgegen. Zudem gefährdeten Präferenzabkommen der EWG die Exportmöglichkeiten der USA. Für Schweden und die Schweiz hielt Ball, wie er in seinen Memoiren noch einmal betonte, die Neutralität für äusserst zweckdienlich gewählt. Darum vertrat er damals eine für Bundesbern unpopuläre Meinung. Nach eigenen Angaben im Rückblick hätten aber die USA in einer späteren Phase, nachdem die Neutralen in eine „*forthcoming position*“ gebracht worden wären, ihre Haltung wieder gelockert und Kompromisse im Verhältnis der Neutralen zur EWG erlaubt.<sup>129</sup> Vor diesem Hintergrund wurde von der Schweiz im EFTA-Verbund eine zwar positive, aber doch zurückhaltende Position eingenommen. Zur Erleichterung der Schweiz waren auch die EFTA-Partner der Ansicht, es sei unter Umständen gefährlich, Ball ein Argument mit dem Kennedy-Plan zu liefern, eine rein handelspolitische Lösung würde den nicht beitragswilligen EFTA-Staaten genügen. Das Pressecommuniqué der EFTA-Ministerkonferenz wurde in Anlehnung an die Erklärung der EWG höflich, aber zurückhaltend subtil abgefasst. Erstens musste die Reaktion der EWG abgewartet werden und zweitens durfte der Plan die Assoziations- und Beitrittsgespräche mit der EWG nicht stören.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> BAR E 2210.8-01 (A) 1976/128 Faszikel 56: S.7.61: Bericht Stopper an Schaffner und Wahlen vom 29.3.1962, S. 6-7.

<sup>127</sup> Währenddessen distanzierten sich die Verbände, Presse und politischen Parteien zunehmend von der Assoziationsidee; Freiburghaus, 2009, S. 97-98; Zbinden, 2000, S. 407.

<sup>128</sup> Zbinden, 2006, S. 72 und 111.

<sup>129</sup> George W. Ball: *The Past Has Another Pattern. Memoirs*. New York / London 1982, S. 219; Coppolaro, 2006b, S. 54-55; Wolfram Kaiser: *Challenge to the Community. The Creation, Crisis and Consolidation of the European Free Trade Association, 1958-1972*. In: Zeitschrift für die Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 3, Nr. 1, 1997, S. 22-23.

<sup>130</sup> BAR E 2210.8-01(A) 1976/128 Faszikel 56: S.7.61: Notiz Weitnauer an Wahlen, Schaffner, Stopper, Pierre Micheli vom 23.2.1962.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Im Beziehungsnetz der schweizerischen Handelspolitik rückte sich Weitnauer in der Funktion des GATT-Delegierten des Bundesrats ins Zentrum. Auf offizieller Ebene vertrat er die schweizerische Auffassung. Mit ausländischen Vertretern konnte er aus der Zeit der Dillon-Runde an alte Kontakte anknüpfen.<sup>131</sup> Weitnauer war es vorbehalten, ein erstes „Stimmungsbild“<sup>132</sup> in Genf einzuholen und den schweizerischen Standpunkt zu deklarieren. Wichtig war, auf die Anliegen aufmerksam zu machen. Eine erste Befürchtung war, dass die Grossen nur unter sich verhandeln würden. Weitnauer brachte den Wunsch ein, die Niedrigzollländer speziell zu berücksichtigen. Eine zweite Angst war, in den Sog umfassender Landwirtschaftskonzessionen zu kommen, wie es vor allem von den USA erwünscht wurde; eine dritte war die „Gefahr grosser Listen für Ausnahmen vom Zollabbau“. Bei sehr niedrigen Tarifen, wie im Zollltarif der Schweiz, gegenüber hohen Schwellen, ergäben sich Disparitäten. Deshalb postulierte Weitnauer eine grundsätzlich liberale Haltung. Um die EWG ebenfalls zur Liberalisierung zu bewegen, war die Einstellung auch taktisch begründet. Jedoch blieb Weitnauer deswegen noch äusserst skeptisch. Die USA würden eine Assoziation weiterhin für unzweckmässig halten, da sie eine kommende GATT-Runde zwischen EWG und den USA unnötig komplizieren würde.<sup>133</sup> In Genf sprach man im Februar 1963 erstmals unter den Diplomaten von der kommenden „Kennedy-Runde“, die ebenso den Einschluss der neutralen EFTA-Ländern befürwortete.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Ad hoc, aufgrund eingespielter Abläufe, bildete sich innenpolitisch ein kleiner Personenkreis bestehend aus Schweizer Botschaftern, Vertretern der Handelsabteilung und Verbandsfunktionären. Letztere konnten anfangs gar Delegierte mit an die GATT-Treffen schicken (Vorort und Bauernverband). Die Schweizer Botschafter ihrerseits konnten in den Hauptstädten Kontakte mit hohen Beamten halten, und so die Handelsabteilung auf dem Laufenden halten; Weitnauer, 1981, S. 171-175.

<sup>132</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.1.: Interne Notiz Vorort vom 5.11.1962 betreffend die Vorbereitung der neuen GATT-Runde: Gespräche mit GATT-Sekretariat, EWG-Delegationsleiter und Delegationschefs EFTA-Länder.

<sup>133</sup> Dieselbe Haltung nahmen auch das GATT-Sekretariat und andere kleine EFTA-Länder ein; AfZ IB Vorort 290.4.1.1.: Notiz Weitnauer vom 10.12.1962 für das 1. Zusammentreten der Arbeitsgruppe für das Zollsenkungsverfahren im GATT vom 12.-14.12.1962; BAR E 2210.1(-) 1971/26 Box 60: Dossier H.3.2.; Notiz Weitnauer vom 4.2.1963; Empfang Herter der Vertreter der kleinen EFTA-Länder am 29.1.1963; Schreiben Weitnauer an Paul Henri Wurth vom 1.3.1963.

<sup>134</sup> JFKL Herter Papers Box 16: *Trips to Europe*: Interner Bericht vom 22.1.1963; JFKL National Security Files Box 309: Telegramm US-Botschaft in London an State Department Nr. 2929 vom 2.2.1963; JFKL Herter Papers Box 16: Telegramme US-Delegation in Genf an State Department Nr. TAGG A-123 und A-124 vom 4.2.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Letztlich überwog für die Schweiz das handelspolitische Interesse beim Industriegüterhandel, unter den Vorbehalten der Berücksichtigung kleiner Niedrigzoll-Staaten, möglichst kleiner Ausnahmelisten von der linearen Kürzung und dem vorläufigen Ausschluss der Landwirtschaft, sich positiv an den ersten Vorgesprächen in Genf zu verhalten. Zumindest war die erste Einstellung der Handelsdiplomaten und Verbandsfunktionäre in der Ständigen Wirtschaftsdelegation, sich globaler (GATT) und europäischer Integration (Assoziation) gleichzeitig zu stellen. Zusammengefasst brachte die NZZ die Situation für die Schweiz auf den Punkt:

„Die kühne und bewunderungswürdige handelspolitische Initiative Präsident Kennedys müsste an Glanz und Bedeutung verlieren, wenn sie von der Tendenz begleitet würde, anderen Ländern zu verbieten, in ihren Assoziierungsbestrebungen gegenüber der EWG über die amerikanische Linie hinauszugehen.“<sup>135</sup>

#### 3.1.1.3. Neubewertung nach Sistierung der Assoziationsbemühungen

Mit der Sistierung der Beitritts- und Assoziationsgespräche veränderte sich für die Schweiz die Beurteilung der Kennedy-Runde. Sie erhielt eine verstärkt europapolitische Dimension. Als erstes wird auf die Gründe eingegangen, warum das Assoziationsprojekt aus schweizerischer Sicht nicht mehr weiterverfolgt wurde. Im Anschluss wird erläutert, inwiefern die Kennedy-Runde zur europapolitischen Alternative wurde. Diese Politik gegenüber der EWG wurde durch drei weitere Aspekte ergänzt: bilaterale Möglichkeiten, Forum im Europarat, Stärkung der EFTA.

Das Scheitern der Beitrittsverhandlungen Grossbritanniens in die EWG traf die Schweiz, wie Martin Zbinden aufzeigt, nicht ganz überraschend.<sup>136</sup> Nachdem die Verhandlungen Ende Januar 1963 auch offiziell sistiert wurden, lieferte Paul R. Jolles, der Leiter des Integrationsbüros (als strategische Koordinationsstelle zwischen EPD und EVD mit dem Assoziationsgesuch errichtet) und Hauptverantwortlicher für die Konzeption einer EWG-Annäherung, das Argumentarium, welches im Anschluss von Schaffner im Bundesrat vertreten wurde.<sup>137</sup> Hauptpunkt für die Blockierung der Erweiterung der EWG war nach Jolles das Fehlen „einer auch nur annähernd gemeinsamen politischen Haltung innerhalb der EWG mit Bezug auf die europäische und vor allem die atlantische Politik.“<sup>138</sup> Frankreich kam dabei die Rolle des Spielverderbers zu. Die anderen fünf EWG-Staaten würden aber keine interne Krise provozieren wollen, sondern versuchen, die EWG weiter funktionsfähig zu halten. Im Ränkespiel der grossen Staaten würde sich auch Grossbritannien zurückhalten. Die USA würden eine blosser Assoziation Grossbritanniens keinesfalls akzeptieren. Jolles realpolitische Analyse bestimmte die Situation für die Schweiz. Die ablehnende Haltung der USA gegenüber einer Assoziation aufgrund des Neutralitätsstatus spielte dabei keine Rolle. Vielmehr richtete sich der Blick am Verhältnis zur EWG aus. Das vormalige Assoziationsgesuch von 1961

---

<sup>135</sup> NZZ Nr. 367 vom 30.1.1962.

<sup>136</sup> Zbinden, 2006, S. 326-331.

<sup>137</sup> DDS <http://db.dodis.ch/document/30314> (28. Nov. 2016): Notiz vom 7.2.1963.

<sup>138</sup> AfZ NL Homberger 50.: Notiz Jolles an Wahlen und Schaffner vom 28.1.1963, 3 S.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

wurde aufrechterhalten. Ein Rückzug des Gesuchs auf Seiten der Schweiz hätte folglich die EWG aus der Verantwortung gezogen. Es hätte auch den Eindruck erweckt, die Schweiz würde die wirtschaftliche Diskriminierung nicht mehr als gravierend empfinden, oder sei gar an einer Assoziation nie ernstlich interessiert gewesen. Eine aktive Demarche wäre demgegenüber gegen den Geist der EFTA-Solidarität, vor allem gegenüber den Briten, gewesen. Deshalb wurde eine abwartende Haltung gewählt. Soweit waren dies die taktischen Überlegungen.

Innenpolitisch ergab sich immer mehr Widerstand gegen die notwendigen institutionellen Bindungen mit der EWG und ihren Auswirkungen auf Souveränitätsverluste bei der direkten Demokratie und im Föderalismus. Der Verdacht einer „Satellisierung“ des Landes wog schwer. Dies wurde beim Bund nur hinter vorgehaltener Hand gesagt, da man sich vor einem Gesichtverlust in der Öffentlichkeit bewahren wollte. Schaffner sprach in diesem Zusammenhang von der „befreienden Wirkung“, die de Gaulles Pressekonferenz hatte.<sup>139</sup> Nicht die Neutralität an sich stand im Mittelpunkt der Überlegungen, sondern die Angst vor Grossmachtfantasien, beispielsweise von Frankreich. Eine Assoziation hätte nach Jolles nur Sinn gehabt, wenn Grossbritannien beitreten würde, da man sich eine Entpolitisierung der EWG erhofft hatte. Käme eine Assoziation doch noch in Frage, wäre sie in der schweizerischen Konzeption deutlich abgespeckt. Im Moment gälte es, „die Entwicklung der Integration Europas mit wacher Anteilnahme [zu] verfolgen und uns bewusst [zu] sein, dass neue Situationen auch neue Methoden erfordern müssen. In der Zwischenzeit, bevor eine gesamteuropäische Lösung in Reichweite rückt, gilt es, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Diskriminierung zu mildern und die Vertiefung der wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas aufzuhalten.“<sup>140</sup>

Die Hauptgründe, die Assoziationsmöglichkeit nicht mehr weiter zu verfolgen, waren somit politischer Natur. Dies galt auch, weil die wirtschaftlichen Pro-Gründe zu schwach waren. Der Diskriminierungseffekt werde nach Jolles gegenwärtig noch durch einen Nachfrageüberschuss im EWG-Raum ausgeschaltet. Neben der anhaltenden Konjunktur wurde die Zolldiskriminierung von 13-15% im EWG-Aussentarif im Umfang von 600 Millionen Franken mehr als kompensiert: durch a) niedrigere Zinsen / Soziallasten / Steuern und b) ersparte zusätzliche Landwirtschaftssubventionen / Beiträge an europäische Fonds / Zuschüsse an Sozialversicherungsbeiträgen sowie c) Zolleinnahmen. Träte aber eine Konjunkturverschlechterung ein, würden die strukturellen Nachteile deutlich zum Tragen kommen. Ein erster Anhaltspunkt hierzu sei bereits die weitere Passivierung der schweizerischen Handelsbilanz.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> AfZ NL Jolles 190: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 25.3.1963: Diskussion über die Politik de Gaulles.

<sup>140</sup> Paul R. Jolles: Die Schweiz und die neue Phase des Integrationsproblems. Vortrag vor der DV der FDP Schweiz am 27.4.1963 in Bern. In: Politische Rundschau. Zeitschrift für Kultur, Politik und Wirtschaft. Nr. 6-8, 42. Jg., Hg.: FDP. Biel / Bern 1963, S. 160-174.

<sup>141</sup> Vgl. AfZ NL Jolles 200: Referatstext Jolles an der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung: „Die gegenwärtige integrationspolitische Situation in schweizerischer Sicht“, Fassung vom 14.3.1963; Nach dem Vorort betrug die Zolldiskriminierung „nur“ 480 Millionen Franken (Berechnungsbasis 12% Zollniveau). Insgesamt stünden in einer Grobschätzung Kosten von 750 Millionen an. Fazit: wirtschaftlich sei der Verlust des Assoziationsprojekts keine Katastrophe, der Zollabbau müsse aber ermöglicht werden. Die Zeitschrift „Aussenwirtschaft“ bezifferte den „Integrationsschaden“ auf 720 Millionen Franken, also 2 % des Volkseinkommens, eine vernachlässigbare Grösse für Prof. Alfred Bosshardt angesichts eines realen Einkommenszuwachs von 7% im Jahre 1961; AfZ IB Vorort 1.5.3.17.: Protokoll der Vorortssitzung vom 28.1.1963, S. 3.; AfZ IB Vorort 1.4.2.3.10: Protokoll der 224. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer vom 1.2.1963 mit Referat Homberger; Bosshardt, 1963.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

War die geplante Kennedy-Runde im GATT folglich eine Möglichkeit, die wirtschaftliche Diskriminierung in Europa zu mildern? Jolles bezeichnete sie trotz Bedenken, Frankreich könnte eine protektionistische und anti-amerikanische EWG-Linie über das GATT verfolgen, als „beste Hoffnung“.<sup>142</sup> Denn auch die alternativen Möglichkeiten des Römer Vertrags nach präferentiellen Handelsabkommen seien von der bisher ausgebliebenen Gesuchbeantwortung der EWG abhängig. Weitnauer erstellte in einem persönlichen Entwurf eine weitaus radikalere Position zur Neubewertung der Kennedy-Runde, die nicht offiziell diskutiert wurde.<sup>143</sup> Die Chance, mit dem Kennedy-Plan die Zölle um 50% zu senken, sollte die Schweiz nicht verpassen. Das Wiederaufleben der Idee einer Grossen Freihandelszone in Westeuropa würde am Widerstand Frankreich und der USA scheitern. Hingegen sei im GATT nur mit demjenigen Frankreich zu rechnen. Paris werde aber nicht die offene Konfrontation mit den USA suchen, sondern, wie schon bei den EWG-Beitrittsverhandlungen, nur indirekt. Die USA wiederum hielten an ihrer europapolitischen Konzeption grundsätzlich fest. Für die Schweiz sei „Geduld und grosse Vorsicht geboten“. Sie sollte „dem Kennedy-Plan ihre volle Unterstützung [...] leihen.“ Europäische Waren erhielten jetzt mehr Gewicht, da der Zollabbau im EWG-Aussentarif nunmehr nur noch mittelfristig über das GATT realisiert werden konnte. Um den Diskriminierungseffekt gegenüber der EWG zu mildern, erhielt die Kennedy-Runde für die Schweiz notgedrungen und mangels Alternativen eine verstärkt *europäische* Dimension.<sup>144</sup>

Bleibt die Frage abschliessend zu beantworten, wie die Schweiz neben der Kennedy-Runde das Verhältnis zur EWG gestaltete. Drei Aspekte seien hier erwähnt. Zum ersten wollte Bern „Ad hoc-Regelungen“ auf anderen Gebieten suchen. Auf bilateraler Basis wurde eine pragmatische Annäherung gesucht. Überall, wo der Römer-Vertrag keine Zuständigkeit oder im Mindesten noch keine Richtlinienpolitik festgelegt hatte, konnten Annäherungspunkte geortet werden. Ein dringender Einmischungsbereich in die EWG-Konsultationen wurde beim Patentrecht geortet.<sup>145</sup> Als Zeichen der Verfestigung der Beziehungen der Schweiz zur EWG-Kommission wurde Paul Henri Wurth offiziell als Missionsleiter in Brüssel beglaubigt.<sup>146</sup> Zum zweiten nutzten Parlamentarier die neue Mitgliedschaft im Europarat als Plattform für die Anliegen der Neutralen.<sup>147</sup> NZZ-Chefredaktor und Nationalrat der FDP Willy Bretscher wurde von Schaffner auf eine Rede auf Englisch (sic! Eine Besonderheit) im Europarat zur Bedeutung der Kennedy-Runde für die Schweiz vorbereitet. Zweck der Aktion war für Schaffner, dass im Europarat verhindert werde, nicht einfach die Meinung der EWG zu übernehmen, sondern zu manifestieren, dass die in der Kennedy-Runde übergeordnete atlantische Partnerschaft für andere Länder eine variierende Bedeutung hatte. Es gehe nicht um

---

<sup>142</sup> DDS <http://db.dodis.ch/document/30316> (28. Nov. 2016): Protokoll der Sitzung der Chefbeamten vom 4.2.1963 (datiert 7.2.1963), S. 3.

<sup>143</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 20w: Bericht Weitnauer vom 7.2.1963 über die Situation nach Abbruch der Beitrittsverhandlungen Grossbritannien / EWG, 7 S.

<sup>144</sup> Auf die weitere Behandlung der Assoziationsfrage aus EWG-Sicht wird im ersten Kapitel zum Freihandelsabkommen eingegangen. Hier genügt die Bemerkung, nach der sich die EWG in der Frage extern ebenfalls zurückhielt; *Historical Archives of the European Commission* (HAEC) BAC 3/1978 255: Interne Notiz der Generaldirektion Auswärtige Beziehungen vom 22.10.1963.

<sup>145</sup> AfZ IB Vorort 10.11.8.13.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 19.6.1963.

<sup>146</sup> AfZ NL Jolles 207: Ansprache EWG-Präsident Walter Hallstein anlässlich der Übergabe des Beglaubigungsschreibens durch Botschafter Paul Henri Wurth, Leiter Mission der Schweiz bei der EWG, am 29.10.1963, 3 S.

<sup>147</sup> NZZ Nr. 3693/3714/3881 vom 17./18./28.9.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Blockbildung, sondern um einen universellen Ansatz.<sup>148</sup> Und in einem folgenden Artikel prägte Bretscher in Bezug auf Europa das Bonmot vom „Wartsaal in der Integration“, in dem sich die Schweiz befände.<sup>149</sup> Schaffner und seine Chefdiplomaten bemühten sich demgegenüber in Reden vor dem Parlament und weiteren Kreisen eine aktivere Haltung zu vermitteln. Vor dem Nationalrat sprach Schaffner in der Herbstsession vom „Integrationstraining“.<sup>150</sup> Es ist auffallend, dass aus linken Kreisen kaum Kritik an der bundesrätlichen Linie zu vernehmen war. Deren einflussreichster Aussenpolitiker und ehemalige Bundesrat Max Weber (ebenfalls Delegierter im Europarat) konnte die offizielle Haltung mit den eigenen Zielen der Erhaltung der Vollbeschäftigung und der Verbesserung der Lebenshaltung der Völker vereinbaren.<sup>151</sup> Insbesondere hiess dies, die wirtschaftliche Integration sollte nicht Spielball der politischen Integration sein. Während die Politik der EWG-Kommission verurteilt wurde, konnte man sich in linken Kreisen mit der Europakonzeption de Gaulles durchaus arrangieren. Insgesamt waren die Meinungen einheitlich – und somit auch vor dem Europarat: Der supranationalen Entwicklung sei durch de Gaulles Politik der Riegel vorge-schoben worden. Die Schweizer Haltung habe in der neuen Situation vermehrt international Verständnis gefunden.

Schliesslich wurde drittens von einer Stärkung der EFTA gesprochen. Im Bundesrat befand man, die EFTA-Solidarität sei aufrechtzuerhalten und die EFTA selbst solle gestärkt werden.<sup>152</sup> Dieses Lippenbekenntnis war notwendig geworden, weil im Bild der Presse die Verdienste der EFTA geschätzt wurden.<sup>153</sup> Doch der einzige Weg blieb der beschleunigte Zollabbau, analog einem EWG-Beschluss. Ein weiterer innerer Ausbau der EFTA stiess an die Grenzen des Tragbaren. Einerseits gab es innenpolitische Widerstände. Der langjähriger und renommierte Vorortdirektor Heinrich Homberger<sup>154</sup> wünschte sich eine Weiterentwicklung, die in Richtung einer Schutzgemeinschaft tendierte.<sup>155</sup> Die heimische Bauernschaft wehrte sich gegen Landwirtschaftskonzessionen an Dänemark.<sup>156</sup> Andererseits bröckelte die EFTA-Solidarität. Die Bekundung in der sogenannten *Trade Pledge*

---

<sup>148</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 20v: Schreiben Schaffner an Bretscher vom 9.9.1963; NZZ Nr. 3973 vom 4.10.1963.

<sup>149</sup> NZZ Nr. 4249 vom 20.10.1963.

<sup>150</sup> AfZ NL Jolles 164: Auszug aus dem Stenographischen Bulletin des Nationalrats vom 19.9.1963: Referat Schaffner.

<sup>151</sup> NZZ Nr. 3876 vom 27.9.1963: Max Weber vor dem Kongress des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiter Verband.

<sup>152</sup> Zbinden, 2006, S. 329.

<sup>153</sup> AfZ NL Jolles 207: Notiz Integrationsbüro vom 15.2.1963 zur Schweizer Presse über die EWG- und EFTA-Politik des Bundesrats, 4 S.; Basler Nachrichten Nr. 84 vom 25.2.1963.

<sup>154</sup> Cécile Pasche: Heinrich Homberger (1896-1985). *Servir la Patrie? Servir le Vorort... Mémoire de licence Université de Lausanne*. Oktober 2000.

<sup>155</sup> Während in der EFTA schweizerische Anliegen zurückgestellt wurden und anderen Initiativen wie der Modifizierung von Artikel 15 der Stockholmer Konvention über die Wettbewerbsregeln Platz machte, wartete der Vorort mit neuen Schutzbestimmungsvorschlägen auf, beispielsweise für die besonders gefährdeten Inlandindustrien. Insbesondere in der Westschweiz in den Zeitungen *Journal de Genève* und *Gazette de Lausanne* wurde Hombergers Haltung angegriffen; AfZ IB Vorort 1.5.3.17.: Protokolle der Vorortssitzungen vom 26.8.1963, S. 32-39, und vom 30.9.1963, S. 33-36.

<sup>156</sup> Schweizerischer Bauernverband (SBV): Protokoll der Sitzung des Leitenden Ausschusses vom 27.2.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

war eng mit dem Beitrittsgesuch Grossbritanniens verbunden und obsolet geworden. Nach Schaffners Auffassung war die EFTA nach wie vor eine Übergangsangelegenheit bis eine gesamteuropäische Lösung gefunden worden wäre.<sup>157</sup> Die Kennedy-Runde im GATT hingegen wurde zum handelspolitischen Aktivposten.

#### 3.1.2. **Die Präsidentschaft von Bundesrat Schaffner im GATT**

##### 3.1.2.1. **Ausgangslage der EWG**

Die Schweiz war ein Land unter vielen, welches sich in der Planung der Kennedy-Runde positionierte. Unterschiedlichste handelspolitische Philosophien prallten aufeinander: der Hegemonialanspruch der USA, Agrarexportstaaten (auch die USA), die sich eine Liberalisierung der Landwirtschaft erhofften, ambitionierte Entwicklungsländer, die EWG mit ihrer ganz eigenen Integrationslogik, Grossbritannien mit einem Beitritt zur EWG auf dem Wunschzettel, ein boomendes Japan auf der Suche nach neuen Märkten, das GATT, welches den Wohlstand aller beteiligten Nationen heben wollte, und industrialisierte westeuropäische Kleinstaaten der EFTA, wie die industriefreihandelsorientierte und zugleich agrarprotektionistische Schweiz. Die wichtigste Konfliktlinie, an der sich alle auszurichten hatten, ergab sich aus der faktischen Gewichtung der globalen Handelsanteile. Die EWG-Länder und die USA bildeten die dominanten Handelsblöcke jener Jahre. Bevor auf die Vorbereitungskonferenz des GATT im Mai 1963, die von Schaffner präsiert wurde, eingegangen wird, wird die Ausgangslage der EWG geschildert. Deren Strategieentwicklung hatte teils direkte und teils indirekte Auswirkungen auf die Schweiz.

Einleitend muss die strukturelle Eigenheit der EWG-Organisation selbst zum Gegenstand gemacht werden.<sup>158</sup> Die beiden Hauptpfeiler bestanden in den 1960er-Jahren einerseits im Aufbau der Gemeinsamen Agrarpolitik und andererseits in der Ausformulierung einer gemeinsamen Handelspolitik auf der Basis der Zollunion. Während der Abbau der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten zur inneren Entwicklung gehörte, stand die Kennedy-Runde paradigmatisch für die Haltung der EWG in der Handelspolitik nach aussen. Die Komplexität der Organisation zeigte sich allem voran in den Mechanismen, wie eine gemeinsame Position erarbeitet wurde. Zum einen mussten die EWG-Länder in ihren Gremien zu einer einheitlichen Meinung gelangen. Zum anderen stand diese in einer Auseinandersetzung mit der EWG-Kommissionshaltung, der supranationalen Behörde. Die Prozesse im Kompetenzgerangel verliefen alles andere als konfliktfrei. Entsprechend ergaben sich unterschiedliche Beurteilungen gegenüber der Schweiz. Festzustellen ist, dass im Klima des Abbruchs der Verhandlungen mit Grossbritannien und der momentanen Orientierungslosigkeit in der Integrationsfrage sowie dem allgemeinen Misstrauensverhältnis gegenüber Frankreich eine

---

<sup>157</sup> AfZ IB Vorort 1.5.3.17.: Protokoll Vorortssitzung vom 28.1.1963, S. 4-5. Zur Entwicklung der EFTA: Kaiser, 1997, S. 7-33.

<sup>158</sup> Allgemein: Europäische Kommission (Hg.): Geschichte und Erinnerungen einer Institution 1958-1972. Unter der Leitung von Michel Dumoulin. Luxembourg 2007; Antonio Varsori (Hg.): *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*. Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Bd. 9. Baden-Baden 2006.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

gemeinsame Haltung gegenüber den EFTA-Ländern wie der Schweiz anfangs nicht festgelegt werden konnte. Zu Beginn standen die Bemühungen, überhaupt eine kongruente Handelspolitik anzustreben. Die Frage war, wie die EWG in ein multilaterales System im weltweiten Industriehandel und – für das GATT erstmalig – im Agrarhandel einzugliedern sein könnte.<sup>159</sup>

Angesichts der laufenden Integrationsverhandlungen verliefen die EWG-internen Vorbereitungen anfangs eher schleppend.<sup>160</sup> Zur Jahreswende 1962/3 hin wurde man aktiver. Ausgangspunkt war die Haltung de Gaulles gegen den Freihandelszonenvorschlag der USA im Kennedy-Plan (80%-Regel). Ob es Absicht an der Pressekonferenz im Januar 1963 war oder nicht: Die offensichtliche Folge war die Hinfälligkeit der 80 Prozent-Regel. Übrig blieb die 50 Prozent-Linearsenkungsofferte der USA. Entgegen allen Befürchtungen war Frankreich nie bestrebt, die Kennedy-Runde zu sabotieren. Im französischen Aussenministerium wurden die Grundsätze ausgearbeitet, welche in der Welthandelsrunde für eine Ausgeglichenheit zwischen der EWG und den USA sorgen würden. Die Vorgaben flossen in die EWG-interne Vorbereitung ein.<sup>161</sup>

Einig waren sich zum Zeitpunkt Anfang 1963 die EWG-Länder in zwei Punkten. Zum einen durfte die Gemeinsame Agrarpolitik nicht in Frage gestellt werden. Die Landwirtschaft könnte miteinbezogen werden, allerdings nur um über die Exportpolitik zu diskutieren. Hier forderten die USA und andere Agrarexportstaaten aber den Einbezug in den Zollabbau und / oder in Parallelverhandlungen.<sup>162</sup> Zum anderen wurde der Linearkürzungsvorschlag kritisch beurteilt. Der Plan würde wegen den teilweise hohen US-Tarifen ein Ungleichgewicht schaffen. Bedeutend war der Umstand, dass viele US-amerikanische Zölle exorbitant hoch waren, während die EWG durch die Angleichungen der vier Zolltarife von Frankreich, der BRD, Italien und dem Benelux ein nivelliertes Zollniveau besass. Dies ergab sogenannte Disparitäten. Diese US-amerikanischen Spitzen müssten gebrochen werden. Es sollte eine Harmonisierung im atlantischen Zollvergleich hergestellt werden. Damit waren die beiden Hauptpunkte, die die Kennedy-Runde prägen würden, bereits früh benannt: Landwirtschaft und Zolldisparitäten. Als gemeinsame Grundhaltung der EWG sollte der Gemeinsame Aussentarif nicht einfach ohne Gegenforderungen für US-amerikanische Exportinteressen geopfert werden.<sup>163</sup> Die EWG verzichtete vorerst auf ein entsprechendes Gegenangebot. Vielmehr sollte eine gemeinsame Position erarbeitet werden, die der EWG-Kommission ein Verhandlungsmandat zu gegebener Zeit ermöglichen würde.<sup>164</sup>

---

<sup>159</sup> Vertiefter Überblick der Ausgangslage: Coppolaro, 2013, S. 39-74.

<sup>160</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.1.2.: Bericht Wurth an Handelsabteilung vom 10.12.1962 zur Haltung der EWG zum *Trade Expansion Act*, 9 S, S. 8.

<sup>161</sup> In diversen inoffiziellen Äusserungen wurde auf französischer Seite befürchtet, eine Freihandelszone könnte das Interesse Grossbritanniens an der vollständigen Teilnahme am Gemeinsamen Markt dämpfen und würde den Gemeinsamen Markt selbst verwässern sowie die französische Produktion zu harter Konkurrenz aussetzen. Sprich, ohne eine neue GATT-Runde zu verwerfen, käme die US-Initiative zu verfrüht. Die Haltung nach Gegenforderungen fand sich somit vorrangig auf französischer Seite; Coppolaro, 2006a, S. 355-356; Coppolaro, 2006b, S. 88-93, 124-126; Zeiler, 1992, S. 68.

<sup>162</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.1.: Bericht Handelsabteilung vom 3.1.1963 über die 1.Tagung der GATT-Arbeitsgruppe für neue Zollsenkungsverfahren vom 12.-14.12.1962 in Genf.

<sup>163</sup> Warum eine weitere Passivierung der Handelsbilanz hingenommen und darüber hinaus eine wichtige Stütze der EWG, der Gemeinsame Aussentarif, quasi aufgeben werden sollte – wie der US-Vorschlag vorsah, war für die EWG-Spitzen selbstredend nicht einleuchtend; Coppolaro, 2006b, S. 96-99.

<sup>164</sup> HAEC BAC 26/1969 506: Notiz des EWG-Rats vom 14.1.1963, S/24/63(COS2).

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Frankreich machte die Zusage an der Kennedy-Runde von EWG-internen Zugeständnissen abhängig: einer vorgängigen Regelung der Gemeinsamen Agrarmarktordeung und der Umsetzung des Beschleunigungsbeschlusses auf den Juli 1963 beim Zollabbau.<sup>165</sup> Die Position stand in Opposition zu den anderen Fünf. Allen voran befand sich für die BRD in einer schwierigen Situation. Zum einen trachtete sie nach Exportmärkten ausserhalb der EWG, wie die USA oder die EFTA-Länder. Zum anderen musste die hochpreisige Landwirtschaft der BRD geschützt werden. Für Bonn blieb nichts anderes übrig, als einen umfassenden Vorschlag einzubringen, um eine „Synthese“ zwischen Welt-handel und Schutz der Landwirtschaft zu finden.<sup>166</sup> Um Frankreich zur Zusage für die Kennedy-Runde zu bewegen, reichte die BRD den sogenannten „Synchronisationsplan“ ein. Auch wenn diese interne Überwindung der Vertrauenskrise der EWG nicht mit einem Durchbruch zu vergleichen war,<sup>167</sup> war der Schritt bedeutsam, da nun eine Verbindung zwischen der Kennedy-Runde und der Gemeinsamen Agrarmarktordeung hergestellt wurde, wiederum ohne in der Landwirtschaftsfrage im GATT klar Stellung zu beziehen. Dieser Moment war für die Kennedy-Runde entscheidend, als hier die Aufsplitterung der Industrie- und Landwirtschaftsverhandlung eingefädelt wurde. Während der Synchronisationsplan somit zur inneren Konsolidierung beitrug, verfolgte die BRD im GATT die Strategie, den Industrie- und den Agrarteil voneinander loszukoppeln. Der eine Teil wurde eifrig unterstützt, der andere verzögert.<sup>168</sup> Die Ministerkonferenz der EWG im April 1963 war mit dem Bekenntnis für die Kennedy-Runde gleichzusetzen, was in der Schweiz mit Erleichterung aufgenommen wurde.<sup>169</sup> Die Richtlinien des EWG-Ministerrats für die GATT-Konferenz gingen von einer aktiven Teilnahme im Zollabbau für die lineare Methode, aber mit einer Regelung für das Disparitätenproblem aus. Der EWG-Ministerrat glaubte mit dem westdeutschen Vorschlag des sogenannten *Écrêtement* einen besseren Gesamtausgleich und eine Vereinfachung der Lösung mit

---

<sup>165</sup> Es bestand nach Coppolaro zwar für die französische Industrie ein Interesse zur Teilnahme im GATT, aber der Gemeinsame Markt hatte auch hier den Vorrang. Zugleich wollte Frankreich im Bereich der Landwirtschaft von einem geschützten europäischen Agrarmarkt profitieren und sie nicht der harten Weltmarktkonkurrenz preisgeben; Coppolaro, 2006b, S. 120.

<sup>166</sup> Die BRD befand sich in der Landwirtschaftsfrage in doppelter Opposition, sowohl im GATT als auch innerhalb der EWG. Die hochpreisige Landwirtschaft wurde durch die Implementierung der Gemeinsamen Agrarmarktordeung bedroht, während eine Öffnung gegenüber den Weltmärkten ohnehin undenkbar war (trotzdem war die BRD ebenso bei gewissen Produkten für Billigimporte aus Drittländern). Andererseits wollte Bonn Paris für die GATT-Runde gewinnen, deren Landwirtschaft mit der Sicherung in der Gemeinsamen Agrarmarktordeung bereits umfassend geschützt worden wäre; Coppolaro, 2006a, S. 358.

<sup>167</sup> Zur EWG-internen Entwicklung nach der Sistierung der Beitrittsverhandlungen siehe: Ludlow, 2006a, S. 11-32.

<sup>168</sup> Für die BRD musste die Einwilligung im GATT erst gegeben werden, wenn die schrittweise Einführung der Gemeinsamen Agrarmarktrege lung ausreichend geregelt war – sprich gemeinsame Preise verhandlungsfähig fixiert waren; Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hg.: Institut für Zeitgeschichte. 1963 Band I. München 1994: Nr. 152: Vermerk des Staatssekretäres Rolf Lahr vom 23.4.1963, S. 152-153.

<sup>169</sup> Als Zeichen der Ernsthaftigkeit bot die EWG als Verhandlungsgrundlage an, die in der Dillon-Runde einst vorgeschlagene einseitige 20%-Linearkürzung auf den EWG-Aussentarif einseitig vorzunehmen und von diesem Stand aus zu verhandeln; Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hg.: Institut für Zeitgeschichte. 1963 Band I. München 1994. S. 439: Dok. 134: St.S 327/63 Aufzeichnung des Staatssekretärs Lahr vom 28.3.1963; zu Treffen mit Wormser; BAR E 2210.1(-) 1971/26 Box 60: Dossier H.3.2.: *Note Verbale* Generaldirektion für die Aussenbeziehungen der EWG-Kommission an Schweizerische Mission bei den EG vom 8.5.1963; BAR E 2210.8-01 (A) 1976/128 Faszikel 41: R.13.23: Note der Schweizerischen Mission bei den EG an EWG vom 8.7.1963.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

den anderen europäischen Ländern zu erreichen. Die Einfuhrzölle seien zu harmonisieren, um die Spitzen der Tarife von den USA und von Grossbritannien zu brechen. Von insgesamt 5'000 Positionen des US-Tarifs wiesen rund 900 eine Zollbelastung von über 30% auf. Einige hundert Positionen hatten Belastungen von über 40%. Es wurde ausgerechnet, dass das von der EWG vorgeschlagene Verfahren von den USA viermal grössere Konzessionen erforderte als von der EWG selbst.<sup>170</sup>

Besonders die Staatssekretäre in den Ministerien in Bonn gestanden der Schweiz einen bedeutenden Status zu. Zum einen war das kleine Nachbarland ein Hauptabnehmer der Industrieprodukte der BRD. Durch die Anpassung an das EWG-Niveau stiegen die Zölle der BRD gegenüber Drittstaaten, was den Handel negativ beeinflussen konnte. Zum anderen sah man die Gefahr einer Blockverhärtung gegenüber der EFTA. Auf zwei Wirtschaftsblöcke könnte die politische Entfremdung folgen.<sup>171</sup> Die abwartende Haltung der Schweiz in der Integrationsfrage war beunruhigend, während gleichzeitig das offensive Vorgehen Österreichs verurteilt wurde.<sup>172</sup> In dieser integrationspolitischen Ratlosigkeit schien der einzig gangbare Weg gegenüber den EFTA-Ländern insgesamt die Zollsenkungsoption im GATT.<sup>173</sup> Dass letztlich auch die BRD nicht allzu sehr auf den EFTA-Aspekt pochte, hatte mit ihrer europapolitischen Konzeption zu tun, die nach wie vor einer „organischen Verbindung mit den EG“ (Endziel Beitritt Grossbritannien) den „rein handelspolitischen Massnahmen“ den Vorrang einräumte.<sup>174</sup>

Auch der amtierende EWG-Kommissionspräsident Walter Hallstein (1958-1967) sah in einer neuen GATT-Runde für die Schweiz die beste momentane Option, die Zolldiskriminierung abzubauen.<sup>175</sup> Für Bern wiederum war das Bekenntnis der „Hallsteinkommission“ für die Welthandelsrunde bedeutsam. Als direkter Verhandlungspartner im GATT betrachtete Hallstein die Kennedy-Runde als Chance. So konnte eine liberale und offene Haltung in der Handelspolitik der

---

<sup>170</sup> Diese Zölle seien nach Fabrikaten (10-12%), Halbfabrikaten (5-6%) und Rohstoffe (0%) zu vereinheitlichen; HAEC BAC 26/1969 506: Notiz des EWG-Rats vom 21.3.1963, S/206/63(COS23): Stand der Vorbereitungsarbeiten Kennedy-Runde im Spezialkomitee nach Art. 111; Die Forderung wurde auch von den EWG-Industrieverbänden vorgebracht; BAR E 2210.8-01 (A) 1976/128 Faszikel 56: S.7.61: UNICE-Stellungnahme vom 18.2.1963 (*Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe*, heute *BusinessEurope*).

<sup>171</sup> Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hg.: Institut für Zeitgeschichte. 1963 Band I. München 1994, S. 105: Dok 34: St.S. 123/63 geheim: Aufzeichnung des Staatssekretärs Lahr vom 19.1.1963.

<sup>172</sup> Auswärtiges Amt Berlin (AA) B 20-200 Signatur 1259: Telegramm westdeutsche Botschaft in Bern an AA vom 16.2.1963.

<sup>173</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.6.: Auszug aus „Aussenhandelsdienst“ der deutschen Industrie- und Handelskammern und Wirtschaftsverbände, Heft Nr. 24 vom 13.6.1963; Coppolaro, 2006b, S. 93-95; Im Allgemeinen war die Haltung zum Kennedy-Plan innerhalb der BRD unterschiedlich. Die eine Linie unter Wirtschaftsminister Ludwig Erhard begeisterte sich für die Möglichkeiten des Kennedy-Plans. Die andere Linie unter Kanzler Konrad Adenauer und Teilen der Industrie verhielt sich skeptischer.

<sup>174</sup> Bundesarchiv (BAR) Koblenz B 102 Signatur 120358: Anlage des AA und BMWi vom 14.3.1963 zur gemeinsamen Kabinettsvorlage zu den Richtlinien unserer Politik in den EG.

<sup>175</sup> In Hallsteins Optik war es vor allem die sture Haltung der Schweiz in der Neutralitätsfrage, die zu diesem Schritt zwang. Ausserdem sei die Schweiz zu einem Nahverhältnis zur EWG aus wirtschaftlichen Gründen nicht angehalten; BAR Koblenz N 1266 NL Hallstein 2186: Wirtschaftsrevue Nr. 17 vom Dezember 1963; Zur Haltung Hallsteins gegenüber einer Assoziation der Schweiz: AfZ NL Jolles 207: Referatstext Zürcher Rede Hallstein vom 24.11.1961; BAR Koblenz N 1266 NL Hallstein 1778: Replik von Seeliger an Hallstein vom 29.5.1963 zu Artikel Herbert Luethy im Encounter Dezember 1962 „*Has Switzerland a Future? The Dilemma of the Small Nation*“.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

EWG vermittelt werden. Das galt neben den USA auch gegenüber den EFTA-Staaten.<sup>176</sup> Hallstein entwickelte eine Position, die ihn als eine Art moralische Instanz umschreiben lässt.<sup>177</sup> Er positionierte sich als *alter ego* zur Persönlichkeit Kennedys in der atlantischen Partnerschaft und sah die EWG in einer historischen Rolle, was sich auch in seiner Art „Staatsbesuch“ in den USA zeigte.<sup>178</sup> Die hohe Zielsetzung der Kennedy-Runde läge in der Verwirklichung der atlantischen Partnerschaft. Es sei das überhaupt bisher bedeutsamste Ereignis in den Aussenbeziehungen der Gemeinschaft. Europa sei gegenüber den USA wieder erstarkt. Es gehe um mehr als eine „übliche Zollrunde“. Es sei aber nicht die Schaffung eines „Präferenzraums“ oder einer „Gemeinschaft“, was politische Implikationen hätte, sondern eine weltweite Handelsliberalisierung.<sup>179</sup> Zudem war es auch eine Chance, die Rolle der Kommission in der EWG nach de Gaulles unilateralem Vorgehen wieder zu konsolidieren. Zu dieser Zeit wurde, wie bereits erwähnt, die Bezeichnung der „Kennedy-Runde“ auch bei der EWG geläufig. Sie nahm für die EWG eine atlantische Dimension an. In diesem Rahmen sollte eine Normalisierung des Dreieckverhältnisses EWG – USA – Grossbritannien vonstatten gehen.<sup>180</sup>

Für Grossbritannien änderte sich die Sicht auf die geplante Kennedy-Runde nach der Sistierung der Beitrittsverhandlungen. Das Land wechselte faktisch die Seiten. Denn auch der britische Zolltarif hatte eine ähnliche Struktur mit hohen Spitzen wie der US-amerikanische. Besonders im Industriebereich wollte man die EWG für die britischen Exporte öffnen, weil sich die Handelsverhältnisse in der Tendenz immer mehr auf den EWG-Raum ausrichteten. Auf politischer Ebene konnten die Beziehungen mit der EWG und den USA in einem positiven Sinn weitergeführt werden. Grossbritannien betrachtete sich als Mittler bei der atlantischen Allianz. Die Konsequenz war, dass voll auf die GATT-Runde gesetzt wurde.<sup>181</sup> Im EFTA-Rahmen blieben die Auswirkungen auf die Schweiz

---

<sup>176</sup> David Coombes: *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C.* London 1970, S. 177; BAR Koblenz N 1266 NL Hallstein 1752: Notiz der *Direction Général I* an Jean Rey, EWG-Kommissar, vom 22.1.1963.

<sup>177</sup> Zur Rolle von internationalen Organisationen: Barnett, Finnemore, 2004; Finnemore, 1996.

<sup>178</sup> AfZ NL Jolles 207: Referatstext Hallstein an der Columbia University am Dean's Day vom 2.3.1963.

<sup>179</sup> AfZ NL Jolles 207-211: Pressemitteilung der EWG-Kommission vom 28.3.1963, 3 S.: Pressekurzfassung zur Ansprache Hallsteins zur Einführung eines Berichts der EWG-Kommission über die Beitrittsverhandlungen mit Grossbritannien vor dem Europäischen Parlament in Strassburg am 27.3.1963.

<sup>180</sup> AfZ NL Jolles 207: Zusammenfassung der Ansprache des EG-Kommissionspräsident Hallstein vor dem Europäischen Parlament am 26.6.1963 in Strassburg, 6 S.; Coppolaro, 2006b, S. 115; Vgl. Allgemein: Piers N. Ludlow: *A Supranational Icarus? Hallstein, The Early Commission and the Search for an Independent Role.* In: Antonio Varsori (Hg.): *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972.* Baden-Baden 2006b, S. 37-53.

<sup>181</sup> Vor dem Abbruch der Gespräche mit der EWG sah sich nach Lee Grossbritannien im Hinblick auf den Kennedy-Plan in einer Mittlerrolle. Zum einen empfanden die Briten nach wie vor im Bereich der Handelspolitik eine *Special relationship* mit den USA, und zum anderen lag das Interesse an der EWG beim Beitritt. Die Taktik der Briten sei gewesen, die USA zur Führungsrolle zu ermutigen. Die Briten hätten bei einem *Deadlock* zwischen der EWG und den USA Kompromissvorschläge einbringen können. Nach Coppolaro hingegen lagen für London nun die positiven Aspekte des *Trade Expansion Acts* in einer möglichen *Outward-looking*-Politik, wie die Berücksichtigung des Commonwealth und der EFTA-Partner. Jedoch wäre eine Welthandelsrunde vor Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Unsicherheiten behaftet gewesen; Coppolaro, 2006b, S. 102-110; Donna Lee: *Middle Powers and Commercial Diplomacy. British Influence at the Kennedy Trade Round.* Basingstoke 1999, S. 29-55; Donna Lee: *Middle Powers in the Global Economy. British Influence During the Opening Phase of the Kennedy Trade Round Negotiations, 1962-1964.* In: *Review of International Studies* Vol. 24, 1998, S. 515-521.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

vernachlässigbar. Da die EFTA-Konvention keinerlei Befugnisse beinhaltete, die auf eine einheitliche oder gar gemeinsame Verhandlungsführung gezielt hätten, blieben entsprechende Initiativen aus. Der einzige gemeinsame Nenner aller Mitgliedsländer der EFTA war, die Kennedy-Runde aktiv zu unterstützen, ohne aber eine strategische Allianz zu formieren.<sup>182</sup>

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass sich fünf Folgerungen aus dem Verhalten der EWG für die schweizerische Strategieentwicklung ergaben, die es zu berücksichtigen galt: Erstens bekannten sich sowohl die EWG-Staaten als auch die EWG-Kommission zur neuen Welthandelsrunde. Zweitens verlangte die EWG eine Spezialbehandlung bei Zolldisparitäten. Drittens sollte nach der EWG die Landwirtschaft separat behandelt werden. Viertens war Grossbritannien kein Beitrittskandidat mehr, sondern blieb nunmehr ein EFTA-Staat wie die Schweiz. Fünftens hatten wichtige Wirtschaftspartner, wie die BRD, ein enormes handelspolitisches Interesse an der Schweiz, die man in die Gremien der EWG einbrachte. Mit dem Veto de Gaulles erhielt die Kennedy-Runde für die westeuropäische Handelspolitik erstmals eine betont europäische und damit paradoxerweise erst ihre atlantische Bedeutung, weil im Anschluss auch die EWG gegenüber den USA aktiv Stellung bezog. Auch in Brüssel sprach man nun von der Kennedy-Runde. Die EWG entwickelte in dieser Phase eine eigene Strategie, die infolge der verschiedenen nationalstaatlichen Interessenlagen und der Rollensuche der EWG-Kommission wenig homogen war und zusätzlich erschwerend mit der inneren Entwicklung verbunden wurde. Und die Rolle der Schweiz beschränkte sich vorerst auf die einer Mittlerin, wie sich an der Präsidentschaft Schaffner während der Vorbereitungskonferenz in Genf zeigen sollte.

#### 3.1.2.2. GATT-Ministerkonferenz, Mai 1963

Der gefundene „Kompromiss“ an der GATT-Ministerkonferenz im Mai 1963 war keine konkrete Regelung der multilateralen Verhandlungsrunde, sondern ironischerweise ein Bekenntnis zwischen den USA und der EWG, die Runde nicht scheitern zu lassen. Es wurden beide Hauptanliegen, sowohl der USA als auch der EWG, aufgenommen (Linearkürzung und Disparitätenproblem), denen sich alle anderen fügten.

Die Sistierung der EWG-Beitrittsverhandlungen um Grossbritannien hatte in den USA die Folge, dass auf eine umfassende 50 Prozent-Linearkürzung gesetzt wurde. Die ursprüngliche Konzeption der atlantischen Partnerschaft wurde markant aufgelockert, aber als Herausforderung betrachtet, der man sich stellen wollte.<sup>183</sup> Die Konfrontation mit der EWG fand im Vorfeld der GATT-Ministerkonferenz statt. Der *Écrêtement*-Plan einer Zollharmonisierung der EWG stiess auf heftige Ablehnung der USA. Er gefährdete die lineare Kürzung und wurde als Provokation empfunden, weil die EWG dadurch die Zölle nur ungleich senken würde. Die USA hatten wegen der gesetzlichen Vorlage des *Trade Expansion Act* zu wenig Spielraum, um auf die Vorlage der EWG

---

<sup>182</sup> BAR E 2210.8-01 (A) 1976/128 Faszikel 56: S.7.61: EFTA/INF 42/62 vom 26.11.1962: EFTA-Studie zum *Trade Expansion Act*; Vgl. auch: Heidi Storeheier: *The United States and Europe at Sixes and Sevens*. ARENA Working Papers Series Nr. 23. Oslo 1997.

<sup>183</sup> *Foreign Relations of the United States, 1961-1963: Volume XIII West Europe and Canada*: Nr. 69, *Summary Record of NSC Executive Committee Meeting* Nr. 40 vom 5.2.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

nicht anders als ablehnend zu reagieren. Dass die Gespräche nicht abgebrochen wurden, war der gleichzeitigen Anerkennung von Disparitäten im Rahmen der Reziprozität und dem Festhalten an der linearen Methode zu verdanken. Mit dieser Konfrontation war bereits im Voraus klar, dass der Spielraum für eine erfolgreiche Vorbereitungskonferenz eng begrenzt war. Im Vordergrund stand eine offizielle Verständigung zwischen den beiden Haupthandelsblöcken.<sup>184</sup>

Während die EWG die Kandidatur Schaffners zum Konferenzpräsidenten begrüßte,<sup>185</sup> favorisierten die USA die kanadische Vertretung, weil die Schweiz kein Vollmitglied des GATT war.<sup>186</sup> Erst nach mehreren diplomatischen Interventionen der Schweiz fügten sich die USA. Ausschlaggebend war die gleiche Haltung in der Ablehnung des *Écrêtement*-Plans. Als der kanadische Handelsminister seine Bewerbung zurückzog, war der Weg für Schaffner zur einstimmigen Wahl frei.<sup>187</sup> Anhand der verschiedenen Protokollnotizen lässt sich die Rolle Schaffners an der sechstägigen Konferenz herausarbeiten. Im Gesamtüberblick der Konferenz zeigt sich, dass er sich von der anfänglichen US-Haltung hin zur EWG-Haltung bewegte. Der Schlagabtausch spielte sich neben den offiziellen Treffen in informellen Gesprächen, wie Essen, Flurgesprächen oder Telefonaten, im kleinen Kreis ab. Wesentlich war die Frage, wie eine Verständigung in einer gemeinsamen Resolution herbeigeführt werden konnte.

Gleich zu Anfang der Konferenz schlug sich Schaffner auf die Seite der USA. Kleinere Länder sollten ebenfalls eine liberale Haltung einnehmen und die Kennedy-Runde ideell und wirtschaftlich willentlich unterstützen, wie er in der Eröffnungsrede festhielt.<sup>188</sup> Er wollte den französischen Vertreter, Finanzminister Valéry Giscard d'Estaing, zu einer flexibleren Haltung bewegen. Giscard d'Estaing beharrte auf einer technischen Regelung des Disparitätenproblems. Es solle neben der Verhandlungsrichtlinie der linearen Kürzung gleichrangig erwähnt werden.<sup>189</sup> Der Vorschlag der EWG-Verhandlungsführung, Schaffner solle eine gemeinsame Texterklärung ausarbeiten, wurde von diesem als verfrüht abgelehnt. Anstatt nun Diskussionen unter der Leitung Schaffners zu führen, wich die EWG wiederum zu einer direkten Fühlungnahme mit der US-Delegation aus. Die USA ihrerseits hatten bereits einen Vorschlag ausgearbeitet und kundgetan. In diesem bestanden sie auf „gleichmässige und wesentliche“ Zollsenkungen. Die EWG sträubte sich gegen das Wort „gleichmässig“, während sie auf eine Grundsatzregel für die Disparitäten pochte. Schaffner brachte nun Verständnis für die EWG-Haltung auf. Die Frage der gleichmässigen Senkung und die der

---

<sup>184</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Bericht der Handelsabteilung über die Tagung der Handelsminister im GATT vom 16.-21.5.1963, 35 S.; Coppolaro, 2013, S. 74-79.

<sup>185</sup> BAR E 2210.1(-) 1971/26 Box 60: Dossier H.3.2.: Schreiben Wurth an Integrationsbüro vom 14.5.1963.

<sup>186</sup> JFKL Herter Papers Box 10: Telefonnotiz Herter vom 23.4.1963.

<sup>187</sup> JFKL Herter Papers Box 11: Telegramm US-Mission in Genf an State Department Nr. TAGG 1170 vom 30.4.1963; BAR E 7710 1974/31 Faszikel 51: 783.2: Notiz Klaus Jacobi, Handelsabteilung, Mai 1963; Naheliegender ist, dass erstens Wyndham White sich selbst für Schaffner einsetzte und zweitens ein Kanadier zu nahe an der US-Position betrachtet worden wäre. Ausserdem nahmen die Kanadier entgegen dem US-amerikanischen Wunsch noch keine Haltung zur Agrarregelung im *Commonwealth* ein, während sich Schaffner im Sinne der USA äusserte.

<sup>188</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.4.: Eröffnungsansprache Schaffner vor der Plenarversammlung im GATT am 16.5.1963 in Genf.

<sup>189</sup> JFKL Herter Papers Box 11: Telegramm Herter, Genf, an State Department Nr. TAGG 1211 vom 18.5.1963; BAR Koblenz B 102 Signatur 106536: Bericht des EWG-Rats vom 11.6.1963 S/373/63: Protokoll 2. Koordinierungssitzung vom 18.5.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Disparitäten müssten den gleichen Rang einnehmen.<sup>190</sup> Nach der vorzeitigen Abreise Giscard d'Estaings ergriff der Wirtschaftsminister der BRD, Ludwig Erhard, die Initiative und setzte sich in direkten Gesprächen mit Herter für einen Vermittlungsvorschlag ein. Danach sollten die Verhandlungen substantiell auf linearer Basis geführt werden, die Ausnahmen vom Zollabbau sollten limitiert und Gegenstand einer Rechtfertigung sein. Das Ergebnis sollte reziprok sein. Hingegen sollten bei Disparitäten spezielle Regeln gefunden werden, um zu bestimmen, wo diese signifikant seien. Dies war das äusserste Limit, worauf sich die Delegationen einlassen mochten.<sup>191</sup> Unter der Leitung Schaffners wurde der Vorschlag intensiv diskutiert, wobei der Hauptstreitpunkt die Bedeutung von „signifikanten“ Disparitäten war. Die USA wollten eine Definition, die in Richtung Handelsverzerrungen ging, während die EWG auf einen prozentualen Zolltarifhöhenunterschied anspielte. Die Vermittlungsversuche Schaffners fruchteten vorerst nicht.<sup>192</sup> Er brachte am letzten Tag einen Resolutionsentwurf ein. An der GATT-Schlussitzung war es Schaffners mündlicher Vorschlag, der von den GATT-Vertragsparteien akzeptiert wurde, „signifikant“ sei in der Bedeutung „*meaningful in terms of trade*“ („den Handel beeinflussend“) zu verstehen.<sup>193</sup> Damit stand der Kompromiss fest.

Schaffners Formel „in letzter Minute“ wurde von allen Seiten geschätzt.<sup>194</sup> Die USA haben nach Aussage Balls einen Kompromiss erreicht, der genau dem entsprach, was die USA wollten. Die EWG akzeptiere die lineare Kürzungsmethode; es würde bei substantiellen Diskrepanzen (Disparitäten) spezielle Regeln und Notifikationen geben, die sich aber auf Handelseffekte beziehen würden. Wo keine Disparitäten vorhanden waren, verzichtete die EWG auf das *Écrêtement*. Auf die Frage Kennedys, was dies zu bedeuten hätte, meinte Ball, nun wäre die EWG dazu gebracht worden, ihre Zölle substantiell zu senken.<sup>195</sup> In Paris wurde die Konferenz anders interpretiert. Die Ergebnisse wurden taktisch heruntergespielt.<sup>196</sup> Giscard d'Estaing hatte geschickt die Zusage an der Ministerkonferenz zu „*meaningful in terms of trade*“ nur gegeben, weil die Interpretation Schaffners sich auf den direkten US-amerikanischen Vorschlag bezog. Die EWG würde eine eigene Definition machen.<sup>197</sup> Stemmt sich Frankreich gegen die US-amerikanische Wirtschaftshegemonie, wie Soldati aus Paris vermeldete?<sup>198</sup> Innerhalb der EWG wurde das eigenmächtige Vorgehen Erhards kritisiert. Die BRD habe sich selbst isoliert und schwäche hiermit die EWG in einer

---

<sup>190</sup> BAR Koblenz B 102 Signatur 106536: Berichte des EWG-Rats vom 14.6.1963 S/375/63 und S/376/63: Protokolle 3. Koordinierungssitzung vom 18.5.1963 und 4. Koordinierungssitzung vom 20.5.1963.

<sup>191</sup> BAR Koblenz B 102 Signatur 106536: Bericht des EWG-Rats vom 18.6.1963 S/389/63: Protokoll 5. Koordinierungssitzung vom 20.5.1963; JFKL Ball Papers Box 8: Telefongesprächsnotiz Ball – Herter vom 20.5.1963.

<sup>192</sup> JFKL Ball Papers Box 8: Telefongesprächsnotiz Ball – Kaysen vom 21.5.1963.

<sup>193</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8511: Telegramm Erhard, Genf, an AA vom 21.5.1963; JFKL Herter Papers Box 11: GATT MIN(63)6 vom 21.5.1963: *Note Chairman* (Schaffner); Telegramm Tubby, US-Mission in Genf, an State Department Nr. 1468 vom 22.5.1963; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Schlussstatement Schaffner vom 21.5.1963.

<sup>194</sup> BAR E 2210.1(-) 1971/26 Box 60: Dossier H.3.2.: Schreiben Wurth an Schaffner vom 30.5.1963.

<sup>195</sup> JFKL Ball Papers Box 8: Telefongesprächsnotiz Ball – Kennedy vom 21.5.1963.

<sup>196</sup> JFKL Herter Papers Box 10: Telegramme Bohlen, US-Botschafter in Paris, an State Department Nr. 4931 vom 29.5.1963 und Nr. 4970 vom 1.6.1963.

<sup>197</sup> Coppolaro, 2006b, S. 143.

<sup>198</sup> AfZ NL Homberger 50.: Auszug aus einem Bericht der schweizerischen Botschaft in Paris vom 26.6.1963, 7 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

gemeinsamen Verhandlungsführung. Dennoch war man zufrieden. Die EWG habe sich nach aussen geeint und liberal gezeigt.<sup>199</sup>

An dieser Stelle sei einmal kontrafaktisch gefragt, warum die Kennedy-Runde nicht, noch bevor sie begonnen hat, fallen gelassen wurde. Aus heutiger Sicht wirkt die Resolution wie eine juristische Wortklauberei und wenig überzeugend. Der Gesichtsverlust wäre noch vor Verhandlungsbeginn kleiner als später gewesen. Aus nationalstaatlicher Perspektive können auf der positiven Seite handelspolitische Interessen aufgezählt werden. Auch kann die eine oder andere Rolle einer Einzelperson hervorgehoben werden. Doch kann dies nicht umfassend erklären, warum in der Gesamtheit die Kennedy-Runde weitergetragen wurde. Das gemeinsame Grundinteresse, das im Vordergrund stand, war die Etablierung eines internationalen handelspolitischen Systems. Nichts weniger als dessen Glaubwürdigkeit stand auf dem Spiel. Für die EWG war es die Etablierung als aussenpolitischer Akteur, für die USA die Definition als Weltwirtschaftsmacht des Westens, für das GATT eine Weiterentwicklung mit neuen Themen und Methoden, und für die Schweiz im Speziellen der Anfang multilateraler Verhandlungsweisen im GATT. Schaffner erkannte intuitiv diese Chance für die Schweiz und setzte sich dementsprechend in Szene, indem er in die Rolle des „Treuhänders“ schlüpfte, wie er es selbst formulierte.<sup>200</sup>

Mit dem Abschluss der GATT-Ministerkonferenz wurde die weitere Terminplanung festgelegt. Die Verhandlungen sollten in einem Jahr mit einer Eröffnungskonferenz beginnen. Vorher mussten in einem Komitee für Handelsverhandlungen und vier Unterkomitees (I Zollsenkungsverfahren, II Landwirtschaft, III Nichttarifäre Handelshemmnisse, IV Entwicklungsländer) die genauen Regeln konkretisiert werden. Das Unterkomitee I hatte es sich zur Aufgabe gestellt, erstens die Regeln für Ausnahmen aufzustellen und zweitens die Kriterien für Disparitäten zu bestimmen, welche dann vom Handelsverhandlungskomitee genehmigt werden sollten.<sup>201</sup> Die anderen Komitees sollten erst danach einberufen werden. Mit dem Unterkomitee II wurde anerkannt, dass die Landwirtschaft separat behandelt werden musste.

#### 3.1.2.3. Interne schweizerische Ränkespiele

Im Rahmen der Konfrontation zwischen der EWG und den USA positionierte sich auch die Schweiz. Den EWG-Plan lehnte sie ab. Paradoxerweise hätte die Schweiz beim *Écrêtement* als Niedrigzollland weniger zu geben gehabt. Die lineare Methode der 50 Prozent-Senkung war aber gegenüber einer Harmonisierung zu bevorzugen, da es für das Land gerade um die Milderung der Diskriminierung in Europa ging. Allerdings zeichnete sich für Weitnauer das Verhalten der EWG dahingehend aus, dass sich der Kern der Verhandlungen auf die Ausnahmen vom Zollabbau verlagerte. Insgesamt lehnte sich die taktische Planung stark an der US-amerikanischen Konzeption an.

---

<sup>199</sup> Archives du Ministère des Affaires Étrangères (AMAE) 77 Handakten Wormser 50, MF P09050: Interne Notiz Direction des Affaires Économiques et Financières Aussenministerium Nr. 169/CE vom 27.6.1963; BAR E 2210.1(-) 1971/26 Box 60; Dossier H.3.2.: Schreiben Wurth an Schaffner vom 30.5.1963.

<sup>200</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 20x: Referatstext Schaffner vom 26.6.1963 im Rahmen der Staatsbürgerkurse der radikal-demokratischen Partei des Kantons Basel-Stadt „Die Schweiz – weltoffen und zukunftsgläubig“.

<sup>201</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.6.: GATT TN.64/W/1 vom 27.6.1963; GATT TN.64/1: Mandat für das *Sous-comité du plan de négociations tarifaires*: Mitglieder EWG, USA, Kanada, Japan, Grossbritannien, Norwegen, Schweiz, Österreich, Israel.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Weitnauer wollte vermutlich vermeiden, gegenüber der EWG als eigener Bittsteller eines Kleinstaats aufzutreten. Wie die USA erwartete die Schweiz ein liberales Zeichen von der EWG.<sup>202</sup> Immerhin wurde in der Resolution der GATT-Ministerkonferenz festgehalten, dass das Reziprozitätsproblem von Ländern mit niedrigen Zolltarifen anerkannt wurde.<sup>203</sup>

In diesem Unterkapitel wird geklärt, wie breit der Kurs Schaffner / Weitnauer über die Handelsabteilung innenpolitisch abgestützt war. Dies wird auf persönlicher, administrativer und nationaler Ebene behandelt. Wie gestaltete sich das Verhältnis zur 1) Medienöffentlichkeit, zu den 2) Wirtschaftsverbänden und bundesintern zum 3) EPD? Welches war die grundsätzliche Denkweise der 4) Handelsabteilung unter der Führungsfigur Schaffners? Als erstes wird auf die Medienöffentlichkeit eingegangen. In der Presse wurde die Kennedy-Runde weiterhin im Rahmen der europäischen Integrationsthematik angesiedelt. Nach der Enttäuschung über das Assoziationsprojekt ginge die Schweiz „illusionslos in die Kennedy-Runde“. <sup>204</sup> Die NZZ lobte das eigenständige „einsige Wirken“ und unterstützte Schaffners Linie.<sup>205</sup> In Abgrenzung zum grossen Deutschschweizer Wirtschaftsblatt liess sich die Zeitung „Handel und Wirtschaft“ zu einem ungewohnt harschen Kommentar hinreissen und warf der schweizerischen Handelspolitik eine „verheerende Passivität, widerwilliges Mitmachen und das Fehlen jeder Zielstrebigkeit“ vor.<sup>206</sup> Eine solche Äusserung bildete jedoch die Ausnahme. Weitnauer, der oft auch als Ghostwriter für Schaffner fungierte, konnte für die Kennedy-Runde in der Öffentlichkeit um Verständnis werben,<sup>207</sup> ohne dass erheblicher Bedarf bestanden hätte. Während beim Assoziationsprojekt Druck zu einer Rechtfertigung der Politik vorhanden war, weckte ein auf Zolltarife beschränktes Unterfangen die Emotionen der Menschen kaum. Wichtig war die Gestaltung der Informationspolitik des Bunds. Geheimhaltung war nach Weitnauer aus taktischen Gründen wichtig:

„Bundesrat und Verwaltung bemühen sich denn auch, die Tatbestände, die unsere Politik bestimmen müssen, regelmässig vor Parlament, Kommissionen und der Öffentlichkeit darzulegen, um die politische Diskussion zu alimentieren. Die einzigen Grenzen, die dieser Aufklärung gesetzt sind, ergeben sich aus der Notwendigkeit, eine zukünftige Verhandlungsposition nicht vorzeitig zu präjudizieren.“<sup>208</sup>

---

<sup>202</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.1.: Handnotiz Aebi zu einer internen Besprechung am 22.4.1963; Erste rudimentäre Berechnungstabellen der Handelsabteilung und des Vororts: AfZ IB Vorort 290.4.1.3.: Erster Zusammenzug aller Tabellen der Handelsabteilung vom 16.4.1963; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 3.5.1963, 5 S.; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Bericht der Handelsabteilung über die Tagung der Handelsminister im GATT vom 16.-21.5.1963, 35 S., S. 18.

<sup>203</sup> JFKL Herter Papers Box 11: Resolution zu Handelsverhandlungen von der GATT-Ministerkonferenz am 21.5.1963 akzeptiert, 24.5.1963 TSC D-45/63.

<sup>204</sup> Basler Nachrichten Nr. 136 vom 30./31.3.1963.

<sup>205</sup> NZZ Nr. 2250 vom 1.6.1963: Schweiz in der „neuen Integrationsphase“.

<sup>206</sup> Handel und Wirtschaft Nr. 119 vom 2.5.1963.

<sup>207</sup> Beispielsweise: AfZ NL Weitnauer Schachtel 20x Ghostwriting für Schaffner: Referat vom 26.6.1963 im Rahmen der Staatsbürgerkurse der radikal-demokratischen Partei des Kantons Basel-Stadt „Die Schweiz – weltoffen und zukunftsgläubig“, 29 S.; Beitrag Schaffner für das Jahrbuch der NHG 1963, 10 S.

<sup>208</sup> Albert Weitnauer: Die Schweiz im Banne der Aussenpolitik. Vortrag vor dem Corporationen-Convent der Universität Bern am 1.7.1963, S. 157-191, S. 160.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Erstmals kritisierte die Weltwoche Anfang 1964 diese Informationspolitik. Sie bemängelte, dass Informationen nur an ausgewählte Medienberichterstatte weitergegeben wurden.<sup>209</sup> Die Episode war der Auftakt einer insgesamt selektiven Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, wie sie in dieser Studie noch des Öfteren zutage treten wird.

Zweitens befiel die Wirtschaftsverbände Vorort und Schweizerischer Bauernverband, wie interne Äusserungen zeigten, ein gewisses Unbehagen gegenüber der Eigenmächtigkeit des EVD. Traditionell waren sie am engsten mit der Handelsabteilung verbunden. Das handelspolitische Hauptinteresse der Schweiz an der Teilnahme einer Zollsenskungsrunde war durch die Exportwirtschaft bestimmt. Die Industrie hätte den Vorteil, sowohl Importe billiger zu tätigen, als auch Exporte zu erleichtern. Interessanterweise wurde der Entschluss, die Schweiz möge selbst vorerst keine Ausnahmeliste ausarbeiten, vom Vorort mitgetragen. Er verzichtete explizit auf eine Befragung seiner Sektionen. Sie könnten über die Vorbereitungen der Kennedy-Runde beunruhigt werden.<sup>210</sup> Damit entfiel ein Strukturelement der klassischen bilateralen Zollpolitik, wonach der Vorort in Industrie- und Handelskreisen vorgängig für einen Interessenausgleich zu sorgen hatte. Dennoch befiel den langjährigen Direktor Heinrich Homberger mehr und mehr ein Unbehagen über den neuen Konferenzstil.<sup>211</sup> Vor der Schweizerischen Handelskammer prangerte er den „kollektiven Schematismus“ an, welcher eine differenzierte Politik bedrohe. Präsident Carl Koechlin, von der Basler Grosschemie herkommend, beschwichtigte Hombergers Aussagen:

„... und weist darauf hin, wie wichtig es ist, dass unsere Kreise bei internationalen Wirtschaftsverhandlungen in genügender Weise zur Mitarbeit herangezogen werden. Wir sind in der Schweiz in dieser Beziehung bevorzugt. In keinem andern Land besteht die gleiche Verbindung zwischen der industriellen Spitzenorganisation und den Behörden. Wir müssen dafür einstehen, dass diese enge Verbindung, die sich insbesondere darin äusserte, dass Vertreter des Vorortbüros bisher an den Verhandlungen teilnehmen konnten, nicht abreisst.“<sup>212</sup>

Somit hielt der Vorort an seiner Arbeitsweise grundsätzlich fest, womit der Einfluss genügend gewährleistet schien.<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> Eine Demarche nach Brüssel war zu politischen Druckversuchen dem *Journal de Genève* und der NZZ, als auch der Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, dem Presse- und Kampagnenverband, der eng mit dem Vorort zusammenarbeitete, zugespielt worden. Sowohl das EVD als auch das EPD wollten nichts davon wissen. Eine Mitteilung des Bunds an die Weltwoche ergab die Antwort, der Inhalt sei in Brüssel durchgesickert; Die Weltwoche Nr. 1573 vom 2.1.1964.

<sup>210</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.2.1.: Schreiben Vorort an Handelsabteilung vom 19.7.1963.

<sup>211</sup> AfZ IB Vorort 1.5.3.17.: Protokoll der Vorortssitzung vom 27.5.1963, S. 2 und 5.

<sup>212</sup> AfZ IB Vorort 1.4.2.3.10.: Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Handelskammer vom 12.7.1963. S. 6 und 15 (Zitat).

<sup>213</sup> Die Geschäfte wurden vom Vorort gründlich vorbereitet und dokumentiert. Persönliche Beziehungen sowie das Vertrauensverhältnis zur Handelsabteilung wurden weiter intensiv gepflegt. Zudem wurde in einer zunehmend internationalisierten Wirtschaft der Anschluss an transnationale Netzwerke notwendig. Den Anschluss an die europäischen Industrieverbände gewann der Vorort erst mit dem Beitritt in die UNICE 1966 zurück. Zwar war der Vorort seit den 1920er-Jahren Mitglied der Internationalen Handelskammer in Paris (ICC), aber über die ICC konnte relativ wenig bewirkt werden; hier war die Variationsbreite an Mitgliedsorganisationen zu gross. Vgl.: AfZ IB Vorort 290.4.1.6.: GATT TN.64/5 vom 12.7.1963: Vorschläge der ICC. 7 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Das Anliegen der Behandlung der Landwirtschaft als Sonderfall wurde vom Schweizerischen Bauernverband mit Verve vertreten. Er akzeptierte unter folgenden Bedingungen die Vorgaben der Handelsabteilung. Der Verband sollte wie der Vorort in der Verhandlungsdelegation mit von der Partie sein. Es solle Reziprozität gewährleistet werden, denn man wolle nicht die Opferrolle für andere florierende Sektoren übernehmen.<sup>214</sup> In der Folge wurde mehrfach interveniert, um die GATT-Diskussionen zu kritisieren.<sup>215</sup> Weitnauer als Verantwortlicher der Schweiz im GATT band das Anliegen der Bauernschaft strategisch ein:

„In unserem taktischen Vorgehen müssen wir darauf bedacht sein, dass wir uns als Landwirtschaftssonderfall nicht vor die Interessen der EWG spannen lassen, so wenig wie wir dies in Bezug auf unsere Stellung als Niedertarifland tun dürfen.“<sup>216</sup>

Die Episode zur Verlängerung der provisorischen GATT-Mitgliedschaft verdeutlichte die gewählte Strategie. Im GATT waren die schweizerischen mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen auf landwirtschaftliche Produkte das Haupthindernis, weshalb die Schweiz nicht als Vollmitglied, sondern nur provisorisch für jeweils drei Jahre aufgenommen wurde.<sup>217</sup> Ein Beitrittsantrag auf die kommende Runde hätte die Schweiz in den Fokus der Agrarexportstaaten gebracht. Deren Opposition wäre eine schlechte Ausgangslage für Verhandlungen gewesen. Deshalb war die Ständige Wirtschaftsdelegation „der Auffassung, dass die Schweiz nicht vor der EWG in die Agrardiskussion gezogen werden und als Prügelknabe erhalten soll. Also Verlängerung des Provisoriums der Schweiz um ein Jahr.“<sup>218</sup> Die Episode zeigt, dass die primäre Strategieschiene ein Abwarten gegenüber der Verhandlungsofferte der EWG beinhaltete – vor allem aus Rücksicht auf die Bauernschaft im Sinne des korporatistischen Interessenausgleichs.<sup>219</sup> Sowohl die USA als auch die EWG waren für einen Einbezug der Landwirtschaft. Die EWG war einschränkend der Meinung, nur dort über

---

<sup>214</sup> Direktor René Juri sprach intern im Leitenden Ausschuss des Schweizerischen Bauernverbands von der Wachsamkeit und machte den Bundesrat direkt verantwortlich; BAR E 7710 1974/31 Faszikel 52: 783.0: Eingabe Schweizerischer Bauernverband an Stopper vom 19.4.1963; SBV: Protokoll Leitender Ausschuss Sitzung vom 22.4.1963.

<sup>215</sup> BAR E 7710 1974/31: Faszikel 52 783.0: Schreiben Louis Jeanrenaud, Delegierter Schweizerischer Bauernverband, an Weitnauer vom 12.7.1963; AfZ IB Vorort 142.2.2.: Eingabe Schweizerischer Bauernverband an Schaffner vom 18.10.1963.

<sup>216</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Bericht der Handelsabteilung über die Tagung der Handelsminister im GATT vom 16.-21.5.1963, 35 S., S. 29.

<sup>217</sup> Allgemein: Pascal Sciarini und Madeleine von Holzen: *GATT-Europe. La Suisse face à ses paysans*. Genf 1995; Pascal Sciarini: *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT. Le cas test de la politique agricole*. Genf 1994.

<sup>218</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.1.: Notiz Vorort vom 5.11.1962 betreffend die Vorbereitung der neuen GATT-Runde, S. 2; Die erste Verlängerung war an der GATT-Ministerkonferenz 1961 fällig geworden und nach eingehender Prüfung des landwirtschaftlichen Einfuhrregimes in einem Bericht genehmigt worden: GATT: *Procès-Verbal Extending the Declaration on the Provisional Accession of the Swiss Confederation to the General Agreement on Tariffs and Trade*, 8.12.1961 Genf.

<sup>219</sup> Wegen der Finanzierung über die Abschöpfung von Drittimporten wurde die EWG-Agrarpolitik von der Schweiz hart kritisiert. Jedoch konnte bereits in der Dillon-Runde ein vorteilhafter Deal im Bereich der Regelung der Käseexporte abgeschlossen werden. Umgekehrt konnte die Schweiz ihre Zölle niemals um 50% kürzen. Deshalb schien es angebracht, auch gegenüber der EWG nicht weiter auf die Agrarfrage einzugehen; AfZ NL Weitnauer 9.1402.: Notiz Weitnauer an Stopper vom 1.3.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Produkte verhandeln zu können, wo die Gemeinsame Agrarpolitik eine Preispolitik festgelegt hatte. Bevor die EWG nicht Stellung bezog, konnte sie sich „im Schatten der Grossen“ absichern.<sup>220</sup> Die Schweiz zählte darauf, dass die EWG eine umfassende Ausnahmeliste im Landwirtschaftsbereich einreichen würde. Daher verzichtete Bern trotz der fraglichen innenpolitischen Tragbarkeit auf eine eigene Liste. In der Schweiz würden andere Schutzmechanismen denn Zölle dominieren. Ein gewisses Entgegenkommen sei bei der schematischen Verhandlungsmethode möglich.<sup>221</sup> Aber: „Es herrscht Einigkeit darüber, dass die schweizerische Landwirtschaft erhalten bleiben muss, wie es dem Sinn der schweizerischen Landwirtschaftsgesetzgebung entspricht.“<sup>222</sup>

Drittens war die Neutralitätsauslegung entscheidend für das Verhältnis zwischen EVD und EPD auf administrativer Ebene. Schaffner sah die Schweiz auf die Wirtschaft bezogen als „ehrlichen Makler“. Daher sei die Neutralität unentbehrlich, weil sie die nationale Unabhängigkeit, die politische Eigenständigkeit und die kleinstaatliche Freiheit ermögliche. Von hier komme die „Reserviertheit“ gegenüber politischen Integrationsbestrebungen. Nach der Konsolidierungsphase der EWG müsse eine neue Lösung für die Neutralen gefunden werden. In der heutigen supranationalen EWG hätte der Kleinstaat keinen Platz. Allerdings sollte auch das „Trauma aus der Zeit der national-sozialistisch-faschistischen Vorherrschaft“ überwunden werden. Die tiefe Abneigung gegenüber den politischen Zielen der EWG wurde auch von Weitnauer geteilt. Er verwendete wie Schaffner eine konservative Auslegung der nationalen Geschichte. Dass die Schweiz aus dem Zweiten Weltkrieg wirtschaftlich und militärisch intakt hervorging, sei der Neutralitätspolitik zu verdanken. Dadurch empfinde die Schweiz heute kein Anlehnungsbedürfnis. Die Neutralität werde im Ausland oft als Anachronismus angesehen, aber:

„Andererseits erscheint manchen Schweizern die europäische Integration als Mittel einer die Kleinstaaten gefährdenden Machtpolitik, als Superbürokratie, deren Willkür der Einzelne ohne Rechtsmittel ausgeliefert ist, als Instrument zur Führung einer dirigistischen Planwirtschaft, die dem wirklichkeitsfremden Mythos des Grossraumes huldigt und zur Zerstörung jeder gesunden freiheitlichen Wirtschaft führen muss.“<sup>223</sup>

Mit anderen Worten: Die Neutralität sicherte eine unabhängige kleinstaatliche Handelspolitik. Diesen Verhalt gilt es anhand der Kennedy-Runde zu spezifizieren. Im GATT spielte der Neutralitätsvorbehalt für die schweizerische Regierung keine Rolle, den politischen Implikationen der USA und der EWG zum Trotz. Zölle wurden, könnte zugespitzt formuliert werden, gegenüber der Neutralität für neutral gehalten. Das multilaterale Zollabkommen wurde gleich wie die traditionellen bilateralen Zollabkommen betrachtet: politisch inhaltslos. Die Kompetenz im Bundesrat lag bei der rein wirtschaftlich definierten Angelegenheit beim EVD. Rückendeckung erhielt Schaffner vom EPD. Schaffners Bundesratskollege Wahlen war derselben Meinung: „Nach unserer festen Überzeugung kann eine politische Einigung Europas auf die Dauer nur auf föderativer Grundlage erfolgen. Die Erfahrungen unserer Geschichte berechtigen uns dazu, diesen Satz ohne Überheblichkeit

---

<sup>220</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.3.: Interner Bericht Rothenbühler vom 22.3.1963 zur GATT-Konferenz, 5 S.

<sup>221</sup> BAR E 7710 1974/31 Faszikel 52: 783.0: Notiz Weitnauer an Stopper vom 12.3.1963.

<sup>222</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.1.2.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 17.4.1963, S. 2.

<sup>223</sup> Weitnauer, 1.7.1963, S. 162-163.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

sowohl gegen Träumer und Utopisten wie gegen kalte Planer mit allem Nachdruck zu verteidigen.“<sup>224</sup> Vor dem Nationalrat erklärte der Aussenminister, die Neutralität sei hochzuhalten, auch um den Preis wirtschaftlicher Nachteile.<sup>225</sup> Mit der EWG konnten die politischen Implikationen des GATT verborgen werden. Offener war Rudolf L. Bindschedler, der als Rechtsberater des EPD eine einflussreiche Position innehatte. Für ihn galt es, die Beziehungen zur EWG „bis zur Neutralitätsgrenze auszubauen“.<sup>226</sup> Das EPD hielt sich bewusst in einer Art Nachtwächterfunktion zurück und überliess das Feld dem EVD, was wiederum eine bei industrialisierten Staaten in Europa bizarre einzigartige Situation an Machtfülle für einen Wirtschaftsminister in der Aussenpolitik ergab,<sup>227</sup> die durch das Kollegialitätsprinzip im Bundesrat etwas abgedämpft wurde.

Äusserlich blieben die Beziehungsnetze in ihrer Normalität bestehen, doch inhaltlich fand mit der Kennedy-Runde eine Akzentverschiebung zum EVD hin statt. Hinzu kommt, viertens, dass die Handelsabteilung an der bisherigen Denkweise festhielt. Hinter der Strategiebildung im EVD zur Kennedy-Runde stand eine langfristige Konzeption zur Rolle des Zollabbaus. Ein Dokument von Direktor Stopper für den Dienstrapport ergibt Aufschluss über die volkswirtschaftliche Analyse der Handelsabteilung. Indem von den Wettbewerbsverhältnissen ausgegangen wurde, zeigte sich die langfristige Erwartungsperspektive an die Kennedy-Runde. Die strukturelle Verschlechterung der schweizerischen Konkurrenzfähigkeit ergab sich aus der sich verbessernden Arbeitsteilung in der EWG, da dort die Ausrichtung auf billigere Serienfabrikate und Massenprodukte den Konzentrationsprozess im Konsum- und Gebrauchsgütersektor förderte. Dagegen waren die Wachstumsmöglichkeiten im Verhältnis zu den anderen Märkten beschränkt.<sup>228</sup> Ohne aber auf die Einzeleinheiten eingehen zu müssen, konnte festgestellt werden, dass die Vorteile am Arbeits- und Kapitalmarkt den Nachteil in der Zolldiskriminierung im Moment der anhaltenden Hochkonjunktur aufwogen (tieferes Zinsniveau und hohe Investitionsmöglichkeiten, höhere Arbeitsmarktmobilität mit langsamerer Lohnentwicklung bei hohem Niveau).<sup>229</sup> Es bestand für die Schweiz kein unmittelbarer Druck, die Zölle abzubauen. Hingegen waren Zollerleichterungen in ferner Zukunft wünschenswert. Um das Argument der langfristigen Planung in der Handelspolitik zu verdeutlichen, kann ein Vortrag Schaffners in Basel zitiert werden. Bei der wirtschaftlichen Verflechtung der Schweiz hob er die Verdopplung des Exports im vorangegangenen Jahrzehnt hervor, die er mit dem Abbau der Handels- und Zahlungsbarrieren, der besseren monetären Disziplin und der im Inland geringeren Kosten- und Preisanstieg begründete. Das Wesen der Schweiz sei eine „Doppelbegabung“, die der Weltoffenheit und die der Beharrlichkeit. Langfristig müsse sich die Schweiz aber an der

---

<sup>224</sup> AfZ NL Jolles 203: Referatstext Wahlen: Die schweizerische Aussenpolitik seit Bestehen des Bundesstaates. Ansprache im Staatsbürgerkurs der Stadt Solothurn vom 5.11.1963, 46 S., S. 43.

<sup>225</sup> NZZ Nr. 1097 vom 20.3.1963.

<sup>226</sup> Rudolf L. Bindschedler: Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik. Auszug Schweizer Monatshefte April 1963, 31 S., S. 16.

<sup>227</sup> Eine Parallele drängt sich für die BRD auf: auch Ludwig Erhard war wie Schaffner Anhänger der Grossen Freihandelszonenlösung. Vgl.: Reinhard Neebe: Weichenstellung für die Globalisierung. Deutsche Weltmarktpolitik. Europa und Amerika in der Ära Ludwig Erhard. Köln 2004.

<sup>228</sup> Wegen der hohen Markterschliessungskosten und Neuinvestitionen waren nur bescheidene Erfolge bei der Ausrichtung des Exports auf Nordamerika und die EFTA-Länder zu verzeichnen.

<sup>229</sup> AfZ NL Jolles 167: Bericht vom 18.6.1963 zum mündlichen Exposé Stopper am Dienstrapport vom 17.6.1963; Vgl. auch die ähnliche volkswirtschaftliche Analyse von Prof. Eugen Böhler in: NZZ Nr. 5184 vom 12.12.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

zur Tatsache gewordenen EWG ausrichten. 40% des Warenexports seien in einem Ausmass von 12% der Diskriminierung (Zollniveau der EWG) unterworfen. Der Diskriminierungsschaden betrage 1 bis 1,5% des Volkseinkommens. Der Blick soll nach vorne gerichtet werden.<sup>230</sup> Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik richtete sich in ihrem Schwerpunkt auf den EWG-Raum aus. Die Kennedy-Runde und die EFTA-Verwirklichung konnten nur als Weg zum Ziel betrachtet werden. Dieses Ziel war nach Schaffners Vorstellungen, ohne es erwähnen zu müssen, eine Art westeuropäische Freihandelszone, wie einmal 1958 im Rahmen der OECE konkretisiert wurde. Anders formuliert: Ein neues multilaterales Kleid (neuer Wein ...) der althergebrachten OECE-Politik (... in alten Schläuchen).

Ein weiteres Dokument verweist auf das Selbstbewusstsein der Handelsabteilung des EVD unter Schaffners Ägide hin. An einem geselligen Abteilungsabend fand sich in der erlesenen Runde der Diplomaten Stoppers Vorgänger (1954-1961) und nachfolgend der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements Schaffner ein; der erste und in der Folge einzige hohe Bundesbeamte, der diese Würde je erlangen und bis heute erlangt hat. Stopper erwies in der Form einer Tischrede seinem Vorgesetzten die Ehre:

„Mit wachen Augen verfolgen wir Ihre Entwicklung zum Landesvater. Wenn Sie so weiter machen und sich einen Bart wachsen lassen, werden Sie bald mit Niklaus von der Flüh, so wie er unter der Bundeshauskuppel steht, vergleichbar. [...] Sie, Herr Bundesrat, haben die schweizerische Wirtschaft für die Auseinandersetzung mit der Integrationsbewegung durch die glanzvolle Durchsetzung des neuen Zolltarifs und die Kreation der EFTA gerüstet. Sie haben durch Ihren regen Kontakt mit der Öffentlichkeit die handelspolitischen Probleme ins Volk getragen. Ihre Sprache ist von suggestiver Bild- und Assoziationskraft. Bei Diskussionen wirkt sie wie eine Dampfwalze, mit der man sich überhaupt nicht in eine Auseinandersetzung einlässt. [...] Den Erfolg brauchen wir Ihnen nicht zu wünschen, denn er kann Ihrer machtvollen magnetischen Persönlichkeit nicht versagt werden.“<sup>231</sup>

Die Erhöhung zum Landesvater entsprach durchaus der Wahrnehmung der Anwesenden, beinahe durchweg Zöglinge Schaffners aus der Ära seiner Direktionszeit in den 1950er-Jahren.<sup>232</sup> Schaffner schien kurz vor dem Höhepunkt seiner aussenwirtschaftspolitischen Erfolge angelangt. Er hat die Schweiz zum provisorischen GATT-Mitglied gemacht, sie in die EFTA geführt und präsierte im Mai die GATT-Ministerkonferenz. So viel Gewissheit im innersten Zirkel der Handelsabteilung mag erstaunen. Die Lage in der internationalen Handelspolitik war so angespannt wie seit fünf Jahren nicht mehr, als das Projekt der Grossen Freihandelszone zu Grabe getragen wurde.<sup>233</sup> Für kurze Zeit schien sich für Schaffner und seine Entourage das Fenster zur ersehnten Freihandelszonenlösung für Europa wieder zu öffnen, der man sich in der Tendenz im GATT wieder

---

<sup>230</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 20x: Referatstext Schaffner vom 26.6.1963 im Rahmen der Staatsbürgerkurse der radikal-demokratischen Partei des Kantons Basel-Stadt „Die Schweiz – weltoffen und zukunftsgläubig“, 29 S.

<sup>231</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 38: Ansprachetext Tischrede Stopper anlässlich des Abteilungsabends vom 1.3.1963, S. 1.

<sup>232</sup> Weitnauer, 1981, S. 268-269.

<sup>233</sup> AfZ NL Jolles 190: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 25.3.1963: Diskussion über die Politik de Gaulles.



zuwandte. Die Ereignisse Anfang 1963 beunruhigten nicht, sondern bestätigten die langfristige Linie von Schaffners Aussenwirtschaftspolitik. Innenpolitisch war die Führungsrolle der Handelsabteilung abgesichert.

#### 3.1.3. Von der Europaklausel zur Ausnahmeliste

##### 3.1.3.1. Europaklausel

In seiner Autobiographie sinnierte Weitnauer rückblickend über die Kennedy-Runde: „Die Verhandlung war von einer geradezu unsinnigen Komplexität und Schwierigkeit, für mich ein Ausdruck der modernen Welt, wie sie leider überall ist, wo immer man mit strebendem Bemühen in sie einzudringen sucht.“<sup>234</sup> Bereits für die Vorbereitungsphase liesse sich der Satz zutreffend anwenden. In den vorangegangenen zwei Kapiteln sind die grundsätzlichen Positionen im Untersuchungsrahmen erläutert worden. Nun gilt es anhand der fortlaufenden Vorbereitungsgespräche ab Mitte 1963 bis Ende 1964 die strategischen Ausrichtungen von und gegenüber der Schweiz zu verfeinern. Im vorliegenden letzten Kapitel zur Vorbereitungszeit verlagerte sich der Fokus von intensiven Debatten um eine genehme Regelung in der Disparitätenfrage hin zur Ausnahmeliste der Industriegüter.<sup>235</sup> Entscheidend in diesen Vorgängen war, dass sowohl die EWG als auch die USA die Schweiz im EFTA-Rahmen ins strategische Kalkül mit einbanden.

Wie aus dem Ergebnis der Ministertagung des GATT im Mai 1963 zu vermuten war, beschäftigte das Disparitätenproblem bei den Zöllen weiter die Planungsarbeiten. Die Schweiz beteiligte sich intensiv in der Spezialgruppe, die sich zur Aufgabe setzte, die verhärteten Fronten zwischen den USA und der EWG aufzuweichen. Wie die USA stellte sich die Schweiz auf den Standpunkt, wonach eine automatisch anwendbare und generelle Regel für die Identifizierung und Behandlung von Zolldisparitäten gefunden werden sollte. Erst sollte eine mathematische Lösung gefunden werden, die dann qualitativ geprüft werde.<sup>236</sup> Diese Disparitätenliste stand in der Folge im Fokus heftiger Debatten.<sup>237</sup> Für die Schweiz rückte ein spezifisches Problem in den Vordergrund: Bei einer Definition einer Disparität von über 30% Niveau und 10% Unterschied im Mindesten (Formel 30:10) offenbarten die statistischen Auswertungen alarmierendes.<sup>238</sup> Die Disparitätenliste betraf

---

<sup>234</sup> Weitnauer, 1981, S. 175-176.

<sup>235</sup> Überblick: Peter Nobel: *Le problème des disparités et la clause européenne*. In : Norbert Kohlhase und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 51-72.

<sup>236</sup> JFKL Herter Papers Box 15a: Memorandum Addison W. Parris, *Secretary Trade Executive Committee* TSC D-62/63, Rev1 vom 13.6.1963; AfZ IB Vorort 290.4.1.6.: Bericht Handelsabteilung vom 10.7.1963 über die Sitzungen des *Trade Negotiations Committee* des GATT und seines Unterkomitees für Zollsenkungen, 3 S.; GATT TN.64/NP/1 vom 12.7.1963 zur *Groupe spécial des disparités tarifaires*. Notiz Wyndham White, 4 S.

<sup>237</sup> Parallel wurde bestimmt, dass nun die Ausnahmelisten auszuarbeiten seien und auf Beginn der Eröffnungskonferenz vorgelegt werden sollten, also jene Zölle, die nicht um 50% abgebaut werden konnten; AfZ IB Vorort 290.4.1.6.: GATT TN.64/SR.2 vom 2.10.1963; Protokoll der 2. Tagung des *Comité des négociations commerciales* vom 19.-20.9.1963 in Genf, 9 S.

<sup>238</sup> AfZ IB Vorort 290.4.7.3.: Disparitätenliste Handelsabteilung vom 19.7.1963 mit schweizerischen Zollpositionen mit einer hohen Belastung mit Notiz, 4 S.; AfZ IB Vorort 290.4.11.1.: Liste Handelsabteilung vom 17.9.1963 mit Positionen US-Tarif mehr als 30% mit wesentlichem Interesse der Schweiz; AfZ IB Vorort 290.4.7.2.: Bericht Weitnauer vom 23.10.1963 über den gegenwärtigen Stand der Arbeiten in der Frage der Zolldisparitäten, 4 S.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

zumeist Produkte, bei denen weder die USA noch die EWG Hauptlieferant waren, sondern Drittländer; und dies hiess die EFTA-Länder.<sup>239</sup> Allen voran hätte eine solche automatische Formel dazu geführt, dass die Schweiz erheblich zu kurz gekommen wäre. Von allen Ländern würde sie in sämtlichen Exportbranchen relativ am härtesten getroffen.<sup>240</sup> Die EWG und die USA mussten die EFTA-Länder in ihre strategischen Überlegungen miteinbeziehen.

Auf zwei Ebenen intervenierte Weitnauer. Zum einen gab er in Genf im GATT eine Erklärung zum Drittländerproblem ab, die vor allem an die USA gerichtet war.<sup>241</sup> Zum anderen wurde eine Demarche in Brüssel abgegeben. Wesentlich war, dass eine Sonderbehandlung für die Schweiz für die Disparitätenfrage gefordert wurde:

„Die schweizerische Regierung ist überzeugt, dass dies nicht die Absicht der EWG sein kann, umsomehr als [...] der widersinnige Charakter der Disparitäten-These der EWG gerade mit Bezug auf die Schweiz besonders ausgeprägt ist. [...] Das Ergebnis der Operation wäre somit, dass ein Drittstaat, die Schweiz, die das Disparitätenproblem weder aufgeworfen hat noch – angesichts ihres niedrigen Zolltarifs – in dieser Hinsicht zu Beanstandung Anlass gibt, rund zehnmal härter getroffen würde als die von der EWG für das Disparitätenproblem als einzig verantwortlich betrachteten Vereinigten Staaten. Die schweizerische Regierung kann nicht glauben, dass die EWG ein solches Ergebnis anstrebt. Sie ist ferner überzeugt, dass die EWG bereit sein wird, den besonderen Interessen der Schweiz Rechnung zu tragen und ihr auf allen Positionen, für welche sie Hauptlieferantin der EWG ist, die volle 50-%ige Senkung zuzugestehen.“<sup>242</sup>

Die EWG möge andere Kriterien in Erwägung ziehen. Diese Haltung, die über die schweizerische Presse gezielt gestreut wurde,<sup>243</sup> wirkte auf den ersten Blick paradox. Weitnauer verlangte nach wie vor die Meistbegünstigung über die Linearkürzung, aber spezifisch die Forderung nach einer Wiedereinführung der Hauptlieferantenklausel gegenüber der EWG. Weitnauers Ziel war das Folgende: Das Drittländerproblem bei den Disparitäten sollte bewusst zu einem spezifisch innereuropäischen gemacht werden, das nicht multilateral, sondern bilateral zwischen den EFTA-Ländern und der EWG zu lösen war. Demgegenüber sollten die USA gegenüber der Schweiz an der 50 Prozent-Linearkürzung im multilateralen Rahmen festhalten.<sup>244</sup>

---

<sup>239</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Brief Nils Montan (Schweden) an Theodorus Hijzen (EWG) vom 14.10.1963.

<sup>240</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.6.: Notiz Schnebli, Handelsabteilung, an Weitnauer vom 8.11.1963, 2 S.; AfZ IB Vorort 290.4.7.2.: Liste Handelsabteilung vom 10.12.1963 mit Disparitätenliste 557 untergeordnet mit Kommentar.

<sup>241</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Statement der schweizerischen Delegation vom 21.11.1963 im Subkomitee über den Tarifverhandlungsplan zum Problem der Tarifdisparitäten TN. 64/NP/-, 4 S.: Die Schweiz sei das vom US-Markt am stärksten geschützte Land. Die USA verzollten im Durchschnitt zu 11% und gegenüber der Schweiz zu 30%. Daher seien die meisten Exportprodukte der Schweiz Kandidaten für die Disparitätenbehandlung. Die Schweiz sei trotzdem für die lineare Kürzung um 50%, weil sonst durch Ausnahmen eine Kettenreaktion ausgelöst werde und die ganze Runde gefährdet werde.

<sup>242</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Demarche an die EWG vom 16.12.1963, 5 S.

<sup>243</sup> AfZ IB Wf: Wf-Artikel Nr. 70: Die Schweiz als Opfer im Zolldisparitäten-Streit? „Soll die Schweiz der EWG wirklich als Prügelknabe für die Schutzzölle der Vereinigten Staaten herhalten?“; National-Zeitung Nr. 562 vom 4.12.1963: Sprengstoff für die Kennedy-Runde, Berichts des Genfer Korrespondenten Erich Reyhl; Basler Nachrichten Nr. 520 vom 7./8.12.1963.

<sup>244</sup> AfZ IB Vorort 290.4.11.1.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 11.12.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Die Demarche der Schweiz wurde von der EWG mit Verständnis aufgenommen.<sup>245</sup> Im Endeffekt trug sie dazu bei, dass die EWG in ihrer ersten Mandatserteilung für die Verhandlungen die sogenannte „Europaklausel“ anfügte. Das Drittländerproblem wurde so zum Bestandteil der Gesamtstrategie der EWG. Um den Prozess zu verstehen, muss einmal mehr die innere EWG-Entwicklung berücksichtigt werden. Verkürzt formuliert war es ein Deal zwischen Frankreich und der BRD. Frankreich auf der einen Seite machte das Ja für die Kennedy-Runde von der Verabschiedung verschiedener Verordnungen im Gemeinsamen Agrarmarkt abhängig. Dagegen sträubte sich auf der anderen Seite die BRD, verlangte aber, dass für die GATT-Verhandlungen die Disparitätenfälle radikal gekürzt sowie qualitativ überprüft und nur wenige Ausnahmen vom Zollabbau gemacht werden sollten.<sup>246</sup>

Nachdem geheime bilaterale Besprechungen wenig einbrachten,<sup>247</sup> einigte man sich an der EWG-Ministerkonferenz Ende 1963 auf einem Kompromiss. Vorgängig wurden die Verordnungen zu Rindfleisch sowie zu Milch und Milchprodukten verabschiedet, nicht aber diejenigen zu einem gemeinsamen Getreidepreis (auf Druck der BRD). Allgemein akzeptiert wurde, dass erst ein Produkt-Fixpreissystem zum Erhalt des bäuerlichen Einkommens festgelegt werden musste, welches sich an einem theoretisch und periodisch zu revidierenden Weltpreinsniveau orientierte, bevor in der Kennedy-Runde über die Landwirtschaft verhandelt werden konnte – der sogenannte *montant de soutien*.<sup>248</sup> So konnte Frankreich sich dem Druck der gesamten EWG entziehen und die BRD in der Position isolieren. Aufbauend auf einem Vorschlag der EWG-Kommission wurde danach das GATT-Mandat definiert. Zum einen wurde ein neues Grundkriterium für Disparitäten akzeptiert, das *double écart*. Eine Disparität könne dann geltend gemacht werden, wenn ein hoher Zoll im einen Land mindestens das Doppelte des niedrigen Zolls für dieselbe Position in einem anderen Land ausmache. Zudem sollte mindestens eine 10 Prozent-Differenz (ausser bei den Halbfabrikaten) vorhanden sein. Damit fiel die bisher geforderte untere Grenze weg und machte einer qualitativen Relation Platz (2:1 + 10 anstelle 30:10). Sie reduzierte die Anzahl der Disparitätenfälle von 1'200 auf 6-800. Zum anderen wurden EFTA-Gespräche über interessante Produkte vorgeschlagen.<sup>249</sup> Für Länder wie die BRD, die Niederlande und Italien war der EFTA-Raum ebenso bedeutend wie die USA.<sup>250</sup> Es wurden schliesslich drei qualitative Zusatzkriterien bestimmt, die umgangssprachlich den Namen Europaklausel erhielt: Keine Anrufung des Disparitätenarguments, wenn das Niedrigzollland 1) keine eigene Produktion hat und 2) keine Importe in der betreffenden Position tätigt, und am wichtigsten, 3) sofern europäische Handelsinteressen betroffen sind, soll mit den EFTA-Ländern bilateral verhandelt werden.<sup>251</sup> Nicht berücksichtigt wurde die von der Schweiz und der

---

<sup>245</sup> BAR E 2210.1(-) 1971/26 Box 60: Dossier H.3.2.1: Schreiben Wurth an Handelsabteilung vom 10.10.1963.

<sup>246</sup> Ludlow, 2006a, S. 32-39; AMAE 77 Handakten Wormser 50, MF P09050: Interne Notiz Wormser vom 28 (3?).12.1963; HAEC BAC 26/1969 506: Notiz des EWG-Rats vom 3.12.1963, S/829/63 (COS121).

<sup>247</sup> Die BRD beharrte auf einer Gesamtkürzung von mindestens 35% (lineare Kürzung von 50% mit Ausschluss der Ausnahmen, Disparitäten und der Landwirtschaft), während Frankreich nicht über 30% gehen wollte; AMAE 77 1961-1966: 1317: Notiz Wormser vom Dezember 1963: Gespräche mit BRD.

<sup>248</sup> Coppolaro, 2006b, S. 166.

<sup>249</sup> AMAE 77 1961-1966: 1331: Bericht der EWG-Kommission vom 11.12.1963 I/COM(63)501.

<sup>250</sup> Coppolaro, 2006b, S. 150-151; *Historical Archives of the European Union*, Florence (HAEU) SGCICEE 4015: 1985/271 Article 19: Protokoll 117. EWG-Ministerratstagung vom 2.-3.12.1963: S. 9-10, S. 25-26.

<sup>251</sup> HAEU SGCICEE 4015: 1985/271 Article 19: Protokoll 119. Ministerratstagung vom 16.-23.12.1963.

BRD geforderte Hauptlieferantenklausel. Mit der Mandatserteilung an die EWG-Kommission war die Grundlage geschaffen worden, die Kennedy-Runde offiziell zu eröffnen: 50% linear auf Industrieprodukte nur mit Rückgriff auf Ministerratsbeschluss möglich (als Verhandlungsgrundlage akzeptiert und keine Hypothese mehr), möglichst kurze Ausnahmeliste, Disparitätenregel *Double écart* mit einer Höchstkürzung von 25%, Zusatzkriterien (Europaklausel).<sup>252</sup> Darüber hinaus verpflichtete sich die EWG mit der Europaklausel, sich mit den EFTA-Ländern zu beschäftigen.

#### 3.1.3.2. Aufnahme bilateraler Gespräche EWG – Schweiz

Die Europaklausel – die Zusatzkriterien im EWG-Mandat zu den EFTA-Ländern – ermöglichte der Schweiz bilaterale Vereinbarungen über den Verzicht auf die Anrufung von Zolldisparitäten, welche zwischen den Schlüsselländern bestanden, wenn unbeteiligte europäische Drittländer als Hauptlieferanten der EWG von der Anwendung der Disparitätenregelung ungebührlich hart betroffen würden.<sup>253</sup> Die Aufnahme von bilateralen Gesprächen wurde von Bern umgehend eingefordert, obwohl innenpolitische Gründe dagegen sprachen. In der Privatwirtschaft wurden die Möglichkeiten eher gering eingestuft. Allgemein wurde weiter auf der Forderung der Hauptlieferantenklausel gegenüber der EWG beharrt.<sup>254</sup> Der Chefbeamte des EPD, Pierre Micheli, warnte vor einem Doppelspiel zwischen den USA (lineare Kürzung) und der EWG (Spezialbehandlung).<sup>255</sup> Im EVD wurde der Vorwurf beschwichtigt, zum Spielball der Grossen zu werden. Zwar wurde anerkannt, dass Frankreich die Schweiz von der US-Linie „loskaufen“ wolle. Dies würde aber nichts an der liberalen Auffassung der Schweiz ändern.<sup>256</sup> Der Behandlung des schweizerischen Begehrens käme der Charakter eines „*Test case*“ zu. Die Schweiz als zweitwichtigster Importeur in den EWG-Raum müsse behandelt werden. Ansonsten könnte man Auslöser für eine negative Kettenreaktion werden.<sup>257</sup> Dass man die Europaklausel auslotete, war durchaus opportun, da so mit der EWG eine bilaterale Basis geschaffen wurde, spezifische Fragen anzugehen. Die Taktik bestand darin, die Vorabklärungen zu betreiben, ohne einen Abschluss zu suchen. Damit konnte teilweise gewährleistet werden, dass man in den Schlussverhandlungen von den Grossen nicht übergangen werden konnte. Mit der Etablierung der EWG als aussenhandelspolitischer Akteur war die Chance für die Schweiz da, ihre handelspolitischen Forderungen an die EWG zu stellen, die es keinesfalls zu verpassen galt.<sup>258</sup>

---

<sup>252</sup> BAR Koblenz B102 Signatur 61694: Notiz Bundesminister für Wirtschaft vom 16.3.1964.

<sup>253</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.1.2.: Notiz Jolles an Wahlen und Schaffner vom 24.12.1963.

<sup>254</sup> Durch die Hauptlieferantenklausel würden sich die Disparitäten auf nur noch ca. 60 Positionen mit 42 Millionen Fr. oder 0,51% der Einfuhr beschränken.

<sup>255</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.6.: Handnotizen Aebi der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 24.1.1964.

<sup>256</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Notiz Weitnauer an Schaffner vom 20.2.1964 im Hinblick zu einer Unterredung mit Staatssekretär Lahr und Schaffner; Schreiben Schaffner an Lahr vom 24.2.1964.

<sup>257</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.8.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 24.1.1964, 5 S.

<sup>258</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Bericht Weitnauer an Stopper vom 17.6.1964 über den Stand der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EWG in der Kennedy-Runde, 6 S.; Protokoll der internen Besprechung vom 1.7.1964 über die bilateralen Gespräche der Schweiz mit der EWG im Rahmen der Kennedy-Runde, 7 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Die Sondierungen für bilaterale Gespräche Anfang 1964 ergaben ein disparates Bild. Der Support der BRD war gewährleistet.<sup>259</sup> Frankreich gab die Einwilligung für stark eingeschränkte Gespräche.<sup>260</sup> Die EWG-Kommission versprach aber, ohne französische Beteiligung der Schweiz konkrete Vorschläge zu unterbreiten.<sup>261</sup> Brüssel wollte sich von der „Hypothek“ Schweiz als Wortführerin der „geschädigten“ europäischen Drittstaaten befreien, zumal die EWG im GATT ziemlich isoliert war.<sup>262</sup> Allerdings war die EWG-Kommission nicht bereit, auf den schweizerischen Vorschlag der Hauptlieferantenklausel einzugehen. Dies hiess für die Schweiz, dass sie für jedes einzelne Produkt die Ernsthaftigkeit unter Beweis stellen musste.<sup>263</sup> Auslöser, dass im März 1964 die bilateralen Gespräche aufgenommen wurden, war eine weitere Demarche der Schweiz.<sup>264</sup> Die neue Formel 2:1 + 10 brachte statistisch ans Licht, dass sich die Situation für die Schweiz noch einmal verschärfte. Das Handelsvolumen traf das Land gewichtet fünfmal mehr als die USA und Grossbritannien und erhöhte die Anzahl an Disparitätenfällen, bei denen die Schweiz Hauptlieferant war.<sup>265</sup>

<sup>259</sup> AfZ IB Vorort 290.4.7.6.: Schreiben schweizerische Botschaft in Köln an Stopper vom 20.1.1964.

<sup>260</sup> Aussenminister Maurice Couve de Murville war sich der Lage der Schweiz wenig bewusst. Sein Berater, Olivier Wormser, zeigte sich gegenüber der Schweiz aufgeschlossen aber nicht prioritär; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Telegramm Soldati an EPD / Handelsabteilung / Integrationsbüro vom 3.1.1964; Telegramm Stopper an Soldati vom 7.1.1964; Brief Soldati an Handelsabteilung vom 17.1.1964; AMAE 77 Handakten Wormser 50, MF P09050: Interne Notiz Wormser vom 14.1.1964.

<sup>261</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Schreiben Weitnauer an die schweizerische Botschaft in Paris vom 18.1.1964.

<sup>262</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Notiz Weitnauer an Schaffner vom 22.1.1964.

<sup>263</sup> Die EWG-Kommission erkannte das Problem der Schweiz an, verzichtete aber auf ein Antwortschreiben auf die Demarche vom 16. Dezember 1963, da eine zu schroffe Formulierung unangebracht sei; HAEC BAC 3/1978 255: Notiz Hijzen an Rey vom 4.2.1964.

<sup>264</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Note Wurth an EWG-Kommission vom 7.2.1964; HAEU SGCICEE 4015: Protokoll 129. EWG-Ministerratstagung vom 13.-15.4.1964, S. 46.

<sup>265</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Liste vom 6.2.1964 der Disparitäten-Positionen im EWG-Aussentarif gegenüber Grossbritannien und USA nach der neuen Formel 2:1/10, wo die Schweiz Hauptlieferant der EWG (1960) ist:

Basisjahr 1960	Anzahl Positionen Hauptlieferant für EWG	In % Ausfuhr in die EWG	In % Gesamtausfuhr hr	In Mio. \$	In % Hauptlieferant Position
30:10 CH	106	24,6	10,1	190	55
1:2+10 CH	164	27,2	ca. 12	210	60,5
30:10 USA	162	6,2	1,2	238	X
30:10 GB	142	7,9	1,2	x	X

Von rund 10'000 Zollpositionen des EWG-Tarifs bei Formel 30:10: 557 Positionen Industriebereich.

Quellen: Demarche vom 16.12.1963, Note vom 7.2.1964.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

EWG-Verhandlungsleiter Theodorus Hijzen betonte bei Aufnahme der bilateralen Gespräche, dass die in Genf unterbreiteten Vorschläge der EWG ein Ganzes formten, aus dem die Drittländern passenden Elemente nicht herausgehoben werden könnten. Für die weitere Entwicklung hänge Vieles von den USA und von weiteren Verhandlungspartnern ab.<sup>266</sup> Die EWG unter der Gesamtleitung des EG-Kommissars Jean Rey erarbeitete zu möglichen Konzessionen zusätzliche Konditionen. Die Offerten waren für die Schweiz enttäuschend. Allzu offensichtlich wurde, dass die EWG gegenüber den USA und Grossbritannien die Disparitäten als Verhandlungswaffe aufrechterhalten wollte. Die Zeit der Offerten war noch nicht reif.<sup>267</sup> Ein weiteres Argument brachte das Bundesministerium für Wirtschaft der BRD ein: „Es ist unfair und höchst bedenklich, der Schweiz zu erklären, dass bei allen von ihr genannten Waren auf die Anrufung der Disparität verzichtet wird, ohne gleichzeitig zu sagen, dass einige Waren davon möglicherweise später auf der Negativliste der EWG erscheinen werden.“<sup>268</sup>

Trotz der Zwischenergebnisse und dem Vorwurf gegenseitiger Sturheit führte die EWG die Gespräche mit der Schweiz als einzigem EFTA-Land bis zum November 1964 weiter.<sup>269</sup> Neben bilateralen handelspolitischen Interessen bestand das Kalkül, die Schweiz von der Seite der USA zu lösen. Diese Strategie hatte für die EWG das Potenzial der Ausweitung auf sämtliche EFTA-Staaten, so auch auf Grossbritannien.<sup>270</sup> Um dem Ansinnen Frankreichs der Auslagerung der Frage der Zolldisparitäten auf die Ausnahmelisten zuvorzukommen, verlangte die BRD daher, dass die EWG-Kommission mittels vernünftiger Arbeitshypothesen vorläufige liberale Lösungen unter dem Vorbehalt einer adäquaten Gesamtregelung mit der Schweiz erziele.<sup>271</sup> Das vorläufige Resultat war

<sup>266</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Notiz Wurth vom 11.2.1964.

<sup>267</sup> AfZ IB Vorort 1.5.3.17.: Protokolle der Vorortssitzung vom 23.3.1964, S. 33-36, 27.4.1964, S. 20-23. Offerten der EWG an die Schweiz:

	Offerten der EWG in Mio. \$	Keine Offerten in Mio. \$
Chemie	1,5	84
Textilien	17	55
Metalle	1,3	5
Maschinen	2,5	16
Uhren und Optik	0,4	53
Diverse	2	4
Zusammen	ca. 25	ca. 217

<sup>268</sup> BAR Koblenz B 102 Signatur 61694: Notiz Bundesminister für Wirtschaft vom 17.3.1964.

<sup>269</sup> Die EWG begann nach der Schweiz auch Gespräche mit Österreich und Norwegen, auch mit Schweden bestanden Kontakte. Im Sommer 1964 brach Österreich die Gespräche ab, weil das Land wieder auf eine Assoziation hoffte. Dänemark und Norwegen reichten Listen ein. Schweden verzichtete auf Konsultationen. Ihr Hauptmerk galt, dass Papierpositionen nicht auf die Ausnahmelisten kamen; HAEU BAC 26/1969 507: Memorandum EWG-Ministerrat vom 22.4.1964; HAEU SGICEE 4015: Protokoll 132. EWG-Ministerrats-tagung vom 8.5.1964: S. 62-66; AfZ IB Vorort 290.4.1.6.: Bericht Handelsabteilung über den Stand der Verhandlungen zur Kennedy-Runde, Ende Juli vom 28.7.1964 (GATT 64/Del.Perm.4.Amb.9) 9 S., S. 9.

<sup>270</sup> BAR Koblenz N 1266 NL Hallstein 1115: Private Notiz Meyer an Hallstein vom 10.4.1964.

<sup>271</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8511: Notiz AA von Anfang Mai 1964.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

eine Mischrechnung. Anfang November 1964 konnte in den Konsultationen der folgende Stand erreicht werden:<sup>272</sup>

Stichjahr 1961 (neu)	In Millionen Dollar
Vorbehaltlose Konzessionen	86,2
Vorbehalt Uhren	47
Vorläufige Vorbehalte der EWG	38,5 (Textilien)
Vorbehalt Chemiepositionen	53 (davon Farbstoffe: 32)
Ausnahmeliste-Positionen	17,8 (davon Seide: 11)
Zusammen	242,5

Somit wurden viele mögliche Konzessionen an die Schweiz bei den Disparitäten zu Ausnahmefällen (Zollpositionen, die ohnehin nicht dem Zollabbau unterstellt wurden), die unter gewissen Bedingungen wieder von jener Liste gestrichen werden konnten. Insgesamt beliefen sich die rein bilateral möglichen Konzessionen der EWG auf 133,2 Millionen Dollar, während 109,3 Millionen multilateral zu regeln waren. Sie betrafen rund 22% der Industrieexporte der Schweiz in die EWG und rund 72%, bei denen die Schweiz Hauptlieferant war.<sup>273</sup> Das Disparitätenproblem an sich nahm im Verlauf des Jahres an Dramatik ab, da sich die Diskussion im GATT auf die Ausnahmeliste verlagerte, wie in den folgenden beiden Unterkapiteln geschildert wird.<sup>274</sup> Trotz der dürftigen Ergebnisse überwog für die Schweiz der Vorteil, mit der EWG einen direkten bilateralen Kanal etabliert zu haben.

#### 3.1.3.3. Strategische Ausrichtung der USA auf die Schweiz

Ein Artikel vom Januar 1964 in der *New York Times* warf den USA eine Allianzbildung mit den EFTA-Ländern vor, allen voran mit der Schweiz. Aussenminister Dean Rusk sah sich genötigt, seine Botschaften zu informieren, dies sei lediglich ein taktisches Vorgehen, die EWG in der Disparitätenangelegenheit zu isolieren. Die atlantische Partnerschaft mit der EWG sei höher einzustufen. Es sei eine Fehlinformation wahrscheinlich des EFTA-Sekretariats in Genf gewesen.<sup>275</sup> Der Vorwurf der Allianzbildung verweist auf den Sachverhalt, dass sich die USA mittlerweile auf die EFTA-Länder strategisch ausgerichtet hatten. Entscheidend war die Frage der Disparitäten, wobei zwei Aspekte eine Rolle spielten; zum ersten die Diskussionen um die mathematische Regelung und zum zweiten das Drittländerproblem.<sup>276</sup>

---

<sup>272</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.1.6.: Liste Handelsabteilung zur Bilanz der Konsultationen Schweiz – EWG am 6.11.1964.

<sup>273</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.1.6.: Liste GATT 64/SWZ-EEC/9 der permanenten Delegation vom 3.12.1964 über die Hauptlieferanteneinfuhr der Schweiz in die EWG.

<sup>274</sup> BAR E 2210.1(-) 1971/26 Box 4: Bericht Wurth an Micheli / Stopper / Jolles vom 26.6.1964.

<sup>275</sup> *Lyndon B. Johnson Library* (LBJL) National Security File: Europe Box 162: Telegramm Zirkular Rusk an die westeuropäischen US-Botschaften Nr. 1443 vom 6.2.1964.

<sup>276</sup> Nach Donna Lee war die Aufgabe der Insistenz der USA auf eine Formel für Disparitäten, deren Neigung zum Kompromiss und stattdessen das Ausweichen, die Ausnahmeliste möglichst kurz zu halten, auf den Einfluss der Briten zurückzuführen. Dieser Aussage kann nur partiell zugestimmt werden, wie die Ausführungen zeigen werden; Lee, 1999, S. 64-65.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Zum ersten setzten die USA in der Disparitätenfrage einerseits auf die innere Beeinflussung der EWG und andererseits auf die Allianz mit dem EFTA-Raum. Gegenüber der EWG versuchten sie intensiv, die liberal eingestellte BRD zu beeinflussen.<sup>277</sup> Im Verbund mit den EFTA-Ländern und Japan wurden zusätzlich auf GATT-Ebene immer neue Vorschläge eingebracht. Zwar waren die unendlich langwierigen Diskussionen am Ende aufgrund der starren und isolierten Haltung der EWG blockiert.<sup>278</sup> Doch ergebnislos waren sie nicht. Beim ersten Vorschlag der EWG wäre die allgemeine Zollsenkung noch bei 12-14% gelegen. Mittlerweile versprachen die Formeln bereits eine theoretische Senkung von 45%, sofern auch die Europaklausel grosszügig ausgelegt werden würde.<sup>279</sup> Die Ausnahmeliste und der Ausschluss des Agrarteils hinzugenommen, konnte immerhin mit einer 30 bis 35 Prozent-Senkung gerechnet werden.<sup>280</sup>

Zweitens erkannten die USA, dass der Schlüssel in der Disparitätenfrage beim Drittländeraspekt lag. Hauptpunkt war, dass bei den Disparitäten vor allem die EFTA-Länder betroffen wurden. Die USA nutzten den Umstand, dass das Problem mittlerweile vor allem ein innereuropäisches wurde. Die Frage sollte externalisiert und europäisiert werden. So konnte die US-Strategie der Linearkürzung aufrechterhalten werden. Käme es zu einer grosszügigen Auslegung der Europaklausel, würden sich die Disparitätenfälle der USA massiv verringern. Europachefstrategie Ball formulierte die strategische Ausrichtung, die noch während der Assoziationsepisode undenkbar war. Der EFTA-Raum unter der Führung Grossbritanniens sollte aktiv die EWG zu einer liberalen Marktregelung bewegen. Der Profit der USA sollte ein indirekter Gewinn sein, weil die Diskriminierung gegenüber EFTA- und EWG-Raum verringert würde. Wenn mit anderen Worten die EWG gegenüber den EFTA-Ländern liberalisierte, profitierte davon auch die Handelsbilanz der USA, wie Berechnungen in einem internen Memorandum glaubhaft darstellen wollten. Der Schlüssel zur EWG im Industriebereich führte über den EFTA-Raum. Niedrigzollländer sollten mitmachen, da für sie die Halbierung der Zölle vorteilhaft war. Bei der Schweiz war man sich sicher, dass sie nur eingebunden werden konnte, wenn die Zollerhöhung auf Uhren im bilateralen Handelsvertrag abgeschafft werde (worauf in einem separaten Kapitel der Schlussphase eingegangen wird).<sup>281</sup>

---

<sup>277</sup> LBJL National Security File: Subject File Trade Box 47: Entwurf Memorandum Ball an Johnson vom 21.12.1963; Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hg.: Institut für Zeitgeschichte. 1963 Band III. München 1994: Nr. 488; Deutsch-amerikanische Regierungsbesprechung in Stonewall Texas, 28.12.1963, S. 1689-1696; BAR Koblenz B 136 Signatur 8511: KTR 683.01: Vermerk AA vom 7.2.1964.

<sup>278</sup> Quellenbeispiele zu den langwierigen Verhandlungen zur Disparitätenlösung: BAR Koblenz B 136 Signatur 8511: KTR 683.01 Telegramm Horn / Emmel, Genf, an AA vom 29.1.1964; AfZ IB Vorort 290.4.1.8.: Notiz Weitnauer an Stopper vom 5.3.1964 über die Tagung des Subkomitee „Zollsenkungsplan“ vom 26.2.1964, 2 S.; Bericht Handelsabteilung vom 3.4.1964 über den Stand der Verhandlungen im GATT zur Frage der Zolldisparitäten in der Kennedy-Runde, 5 S.; Sitzung Subkomitee Zollsenkungsplan vom 24.3.1964; LBJL National Security File: Subject File Trade Box 48: Telegramm Rusk an Blumenthal und Tuthill Nr. 1806 vom 6.4.1964.

<sup>279</sup> JFKL Herter Papers Box 5: Bericht über die *Atlantic Affairs Conference* in Bonn vom 15.-16.5.1964, S. 16-17.

<sup>280</sup> LBJL National Security File: Subject File Trade Box 47: Notiz *National Security Council* vom 12.6.1964: mit Notiz Gespräch Noel mit Ball.

<sup>281</sup> JFKL Herter Papers Box 7: Studie *Components of a Strategy for the Kennedy Round*, Entwurf vom 10.12.1963, im Auftrag von Ball: S. 5; JFKL Herter Papers Box 14: Bericht des *Office of STR* TEC D-23/63 vom 10.12.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Die beiden Aspekte führten dazu, dass die USA den Fokus im Industriegüterbereich auf die Ausnahmeliste verlagerten. Diese sollte für die USA knapp gehalten und nicht mit der Disparitätenliste vermischt werden.<sup>282</sup> Parallel forderten die USA nach wie vor pro forma eine automatische Regelung bei den Disparitäten. Diese sollte verhindern, dass die EFTA-Länder selbst lange Ausnahmelisten vom Zollabbau eingaben. Rückzugsdrohungen hätten eine Kettenreaktion auslösen können und den Erfolg der GATT-Runde bedroht.<sup>283</sup> Eine andere Form der Gefahr einer Kettenreaktion ging von der Schweiz aus, was zur Kritik der USA führte. Anstatt, dass die EWG klare Regeln für die Europaklausel ausarbeitete, fing sie zum Missfallen der USA mit bilateralen Gesprächen mit den kleinen EFTA-Ländern an. Weil die Schweiz am konsequentesten Gespräche mit der EWG aufnahm, wurde sie vehement kritisiert. Die Motivation der EWG mit der Bilateralisierung der Gespräche sei, die EFTA-Länder für sich zu gewinnen.<sup>284</sup> Die USA wollten umständliche Produkt-um-Produkt-Verhandlungen vermeiden. Diese Methode führte das Kriterium der Hauptlieferantenklausel indirekt wieder ein, welches man ja mit der Linearkürzung vermeiden wollte.<sup>285</sup>

#### 3.1.3.4. Eine überflüssige Eröffnungskonferenz und Einreichung der Ausnahmelisten

Mit der Eröffnungskonferenz im Mai 1964 schwand die Verunsicherung, die GATT-Runde könnte an den bereits bestehenden Differenzen scheitern.<sup>286</sup> Eigentlich hätten die umfassenden Verhandlungsofferten eingebracht werden müssen. Davon war man weit entfernt. In der Konferenz ging es darum, wer überhaupt und auf welcher Grundlage verhandeln wollte.<sup>287</sup> Allgemein akzeptiert wurde endlich die Arbeitshypothese der 50 Prozent-Linearkürzung. Dies ergab die Notwendigkeit von Ausnahmelisten von Zollpositionen. Im November 1964 wurden die Ausnahmelisten eingereicht und eröffneten damit den Weg in die Hauptphase. Die USA forderten an der Eröffnungskonferenz, dass Fortschritte in der Landwirtschaftsfrage erreicht werden müssen. Die EWG machte hingegen die Linearkürzung von einzelnen Bedingungen abhängig. Beide Bereiche werden in den Kapiteln der Hauptphase zu den sektoriellen Aspekten in dieser Studie behandelt.<sup>288</sup>

---

<sup>282</sup> JFKL Herter Papers Box 15: *Summary of Week's Staff Meetings* 27.-31.7.1964.

<sup>283</sup> LBJL Bator Papers: Subject File: Box 11: Interner Bericht Baldwin vom 16.6.1964.

<sup>284</sup> JFKL Herter Papers Box 5: Bericht über die *Atlantic Affairs Conference* in Bonn vom 15.-16.5.1964, S. 32.

<sup>285</sup> Auch Grossbritannien forderte mittlerweile den Hauptlieferantenstatus beim Drittländerproblem; JFKL Herter Papers Box 13: Protokoll der Diskussionen USA - GB vom 12.-13.2.1964; JFKL Herter Papers Box 8: Telegramm Rusk an US-Mission in Genf, Nr. 1702 vom 13.2.1964.

<sup>286</sup> LBJL National Security File: Europe Box 162: Bericht Walt W. Rostow an Rusk vom 25.3.1964; BAR E 2210.1(-) 1971/26 Box 60: Dossier H.3.2.: Schreiben Caillat, Paris, an Stopper vom 26.3.1964.

<sup>287</sup> Im Vorfeld der Eröffnungskonferenz kursierten Gerüchte, Frankreich wolle die Runde fallen lassen. Diese Vermutung wurde von einem der intimsten Kenner der französischen Administration gestreut, dem Schweizer Botschafter Soldati; JFKL Herter Papers Box 15: Notiz State Department vom 5.3.1964; NZZ Nr. 1882 vom 1.5.1964.

<sup>288</sup> BAR Koblenz B 102 Signatur 61694: Konferenzmappe der deutschen Delegation für GATT-Eröffnungssitzung vom 4.-5.5.1964.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Für die Schweiz galt es, ihren Standpunkt als Verhandlungspartner offiziell einzubringen. Insbesondere wurde von Schaffner auf die bedeutende Rolle des intraeuropäischen Handels hingewiesen. Mit den Disparitäten sei die Schweiz zum Hauptbetroffenen geworden, was nicht im Sinne von *meaningful in terms of trade* sei. Trotzdem offerierte sie die vollumfängliche Linear-senkung (und würde gar darüber hinausgehen) ohne eine Ausnahmeliste.<sup>289</sup> Diese Haltung war relativ unproblematisch. Im Wissen, dass die grossen Handelspartner Ausnahmelisten einreichen würden, konnte die Schweiz mit Rückzügen in der Schlussverhandlung eine Reziprozität herstellen. Dies wurde bei der Eröffnung für Niedrigzollländer allgemein akzeptiert. Weitnauer meinte intern im Anschluss, die Konferenz sei „überflüssig“ gewesen. Die Vorbereitungen würden weitergehen. Die Gefahr beim *Package deal* der drei Grossen (USA, EWG, Grossbritannien) bestand, davon ausgeklammert zu werden. Denn die Bestrebungen der USA bei den Disparitäten liessen nach. Auf ihre Unterstützung konnte nicht mehr gezählt werden. Hingegen sollten die EWG-Gespräche forciert werden, trotz den enttäuschenden Zwischenresultaten.<sup>290</sup> Alles in allem trieb die Situation die Schweiz weg von den USA auf die Seite der EWG. Der Linearkürzungsvorschlag von 50% der USA steckte den Erfolgsrahmen für die Schweiz ab. Disparitäten und Ausnahmen betrafen mittlerweile insgesamt 55% der gesamten Industrieexporte in die EWG. Nur bilaterale Gespräche mit der EWG versprachen eine Milderung des Ausmasses. Daher wurde auch eine frühzeitige schweizerische Rückzugliste für verfehlt gehalten, wollte man am Gesamterfolg einer Liberalisierung festhalten.<sup>291</sup> Trotz gegenteiliger Beteuerungen liess sich die Schweiz auf ein Doppelspiel ein. Von beiden Seiten wurde die Schweiz benützt, um Druck auszuüben. Einerseits nutzten die USA den Einfluss der Schweiz, um an der Linearkürzung festzuhalten. Andererseits hatte die EWG-Kommission mit der Schweiz bilaterale Gespräche nach der Europaklausel begonnen. Es war für die EWG die einzige flexibel einsetzbare Möglichkeit, die USA-EFTA-Allianz zu sprengen.

Mit der Einreichung der Ausnahmelisten im Industriesektor im Spätherbst 1964 wurde die Vorbereitungsphase abgeschlossen. Die Verhandlungspositionen wurden bezogen. Die Schweiz verzichtete wie Österreich, Dänemark, Norwegen, Schweden auf Ausnahmelisten, gaben aber eine Erklärung ab. Damit wurde das Ziel erreicht, dass die kleinen EFTA-Länder eine liberale Position einnahmen. Die vereinzelt eingaben aus der Schweizer Privatwirtschaft wurden vorerst übergangen. Es betraf sowohl Schutzbedürfnisse der Vertreter der Inlandindustrie und der landwirtschaftlichen Verarbeitungsindustrie<sup>292</sup> als auch Liberalisierungswünsche der

---

<sup>289</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Ansprachetext Schaffner an der GATT-Eröffnungstagung der Kennedy-Runde vom 4.5.1964, 5 S.; Pressemitteilung Handelsabteilung vom 4.5.1964 zur Eröffnung der Kennedy-Runde 4 S.

<sup>290</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.12.: Handnotizen Aebi zur Besprechung schweizerische Delegation vom 12.5.1964; Handnotizen Aebi der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 13.5.1964.

<sup>291</sup> BAR E 7110 1975/31 Faszikel 5: 229.0: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4.12.1964, 3 S.; AfZ IB Vorort 290.4.7.7.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 14.1.1965, 2 S.

<sup>292</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.8.: Notiz Aebi an Homberger vom 24.4.1964 zur Kennedy-Runde im GATT, 3 S.; AfZ IB Vorort 290.4.2.1.6.: Memorandum Jeanrenaud vom 9.3.1964 zum Fall der Landwirtschaft in der Kennedy-Runde des GATT, 16 S., frz.; AfZ IB Vorort 290.4.1.13.: Schreiben Vorort an Zentralverband der schweizerischen Fettindustrie / Verband der schweizerischen Schokoladenfabrikanten / Vereinigung schweizerischer Konserven-, Kondensmilch-, Trockenmilch- und Suppenfabrikanten / Verband der schweizerischen Tabakindustrie vom 30.4.1964.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Textilindustrie.<sup>293</sup> Die Anfragen wurden zwischen dem Vorort und der Handelsabteilung besprochen. Es wurden Listen erstellt, die im GATT vorerst nicht eingebracht wurden.<sup>294</sup> Eine parlamentarische Anfrage aus dem Nationalrat wurde vom Bundesrat dahingehend beantwortet, dass Ausnahmen nur gemacht werden, wenn sie von nationaler Bedeutung seien.<sup>295</sup> Ein solches Problem war die Behandlung der Fiskalzölle. Die Eidgenössische Finanzverwaltung äusserte Bedenken gegenüber einer einheitlichen GATT-Lösung, weshalb Ausnahmen mit nichtdiskriminatorischem Charakter gemacht wurden, die vor allem die flüssigen Treib- und Brennstoffe betrafen.<sup>296</sup> Im Antrag des EVD an den Bundesrat von Anfang November 1964 wurde ein gesamter Zolleinnahmeausfall des Bunds auf der Basis von 1963 und bei voller 50 Prozent-Kürzung von 260 Millionen Franken errechnet. Den Antrag hiess der Bundesrat gut.<sup>297</sup> Mit dem Ausschluss der Fiskalzölle (immerhin über 11% der Industrieimporte aus der EWG, Treibstoffe und Autos) für die 50 Prozent-Linearkürzung betrieb die Schweiz mit bundesrätlichem Segen eine Politik, die nur moderat als liberal zu bezeichnen war, zumal die sonstigen Industrietarife ohnehin schon niedrig lagen.

Am Stichtag des 16. November 1964 wurden die Ausnahmelisten beim GATT-Sekretariat hinterlegt. Die EWG konnte nach der „längsten Nachtsitzung in der Geschichte des EWG-Ministerrats“ die Liste verabschieden, die der jüngste Höhepunkt einer langwierigen Prozedur aus Anträgen der Kommission einerseits und den Mitgliedstaaten anderseits gewesen war.<sup>298</sup> Die Ausnahmeliste

---

<sup>293</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.2.2.: Eingaben zu Seidenbändern November 1963, Gerberei und Baumwolle Dezember 1963; 290.4.2.1.3.: Exposé des Exportverbands der schweizerischen Bekleidungsindustrie vom 8.4.1964, 7 S. mit Listen.

<sup>294</sup> AfZ IB Vorort 290.4.7.4.: Notiz Aebi an Senn / Schnebli (beide Handelsabteilung) vom 21.2.1964; 290.4.8.1.2.: Besprechungsnotizen vom 27.2.1964 bei der Handelsabteilung wegen EWG-Disparitäten und Listen zu Negativpositionen vom 24.3. und 4.3.1964.

<sup>295</sup> NZZ Nr. 2277 vom 27.5.1964.

<sup>296</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.14.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 24.9.1964, 3 S., S. 2-3.

<sup>297</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Antrag an den Bundesrat vom 6.11.1964: Antrag: Bericht und Entwurf GATT-Erklärung von 16.11., zustimmend Kenntnis zu nehmen, Bericht 13 S.

<sup>298</sup> Am schwierigsten war eine Einigung auf Personenautomobile und Autobestandteile. Aus der Sicht für die gesamte EFTA war gerade damit eine diffizile Kombinatorik mit dem Papier- und Aluminiumsektor von Interessen und Gegeninteressen nach der Provenienz verschiedenster europäischer Staaten verbunden. Der Schweiz kam die Angelegenheit insofern entgegen, als sie davon ausgehen konnte, dass im Papier- und Aluminiumsektor weniger Konzessionen in der Endabrechnung ausgesprochen würden und es sich somit für die Schweiz erübrigte, selbst Ausnahmen zu postulieren. Zusätzlich konnte mit den als Fiskalzölle kategorisierten Automobilzöllen ein Joker für die Schlussverhandlungen aufgespart werden; BAR E 2210.1(-) 1971/26 Box 60: Dossier H.3.2.1: Ausnahmeliste der EWG vom 15.11.1964; NZZ Nr. 4890 vom 16.11.1964; Coppolaro, 2006b, S. 206-223.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

umfasste rund 20% der EWG-Importe, wobei die Hälfte Totalausnahmen waren. Die EWG-Kommission errechnete, dass hiermit einer Kürzung des Tarifs um 33,4% entsprochen werde, das heisst der Aussentarif reduziere sich von 12 auf 8%.<sup>299</sup> Eine Gegenüberstellung der Offerten zwischen der Schweiz und der EWG ergab folgendes Bild:

Tabelle 3.1: Offerten der Schweiz und der EWG in der Kennedy-Runde im Vergleich, 1964

1961	Offerte in Millionen Dollar	Keine Offerte in Millionen Dollar
CH	1'326	170 (Fiskalzölle)
EWG	354	424 (Ausnahmen und Disparitäten)

Quelle: AfZ IB Vorort 290.4.7.11.: GATT 64/SWZ-EEC/11 vom 22.12.1964.

Vergegenwärtigt man sich die passive Handelsbilanz mit der EWG, ergab sich im Ungleichgewicht eine weitere Verschärfung der Lage. Allein aus statistischer Sicht wird verständlich, warum die Schweiz sich um intensive bilaterale Verhandlungen mit der EWG bemühte. Die EWG war sich bewusst, dass die Offerte gegenüber den kleinen EFTA-Ländern ungleich war. Es wurden von der EWG hier bedeutende Verbesserungen erwartet, da der Intrahandel in Europa bedeutend war und nach wie vor durch Rückzuglisten eine Kettenreaktion befürchtet wurde.<sup>300</sup>

Auch die USA reichten eine Ausnahmeliste für Industrieprodukte ein, obwohl der Unmut unter dem neuen Präsidenten Lyndon B. Johnson über ausgebliebene Fortschritte im Landwirtschaftssektor gross war.<sup>301</sup> Die Ausnahmen machten insgesamt 18% der Industrieimporte aus (ökonomische

<sup>299</sup> Von 2'200 Tarifen würden 1148 um linear 50% gekürzt. Die EWG unterteilte in totale Ausnahmen (117 Positionen), partielle Ausnahmen (Reduktion zwischen 1-49%, 292 Positionen, lässt einen Verhandlungsspielraum offen), bedingte Offerten (Abbau nur, wenn bestimmte sektorielle Regelungen). Der einzige Bereich, der von der EWG nur an die Schweiz gerichtet war, betraf die weiter unten zu erläuternde Regelung der nichttarifarischen Handelshindernisse bei den Uhren; AfZ IB Vorort 290.4.2.1.6.: Bericht permanente Delegation beim GATT vom 3.12.1964, 22 S.

<sup>300</sup> Coppolaro, 2006b, S. 230-231.

<sup>301</sup> Mit dem Präsidentenwechsel wurde im Weissen Haus erst relativ spät wieder an der Strategie der Kennedy-Runde und zu Europa gearbeitet. Anders als noch in der Kennedy-Zeit nahmen nun Berater aus dem Team des Präsidenten stärker Einfluss auf die Konzeption, während Herter ernsthafte Rücktrittsgedanken hegte; LBJL National Security File: Subject File Trade Box 48: Johnson *Commitment* am 24.7.1964; LBJL National Security File: Europe Box 163: Bericht Rostow vom 3.11.1964 mit Memorandum für Johnson: *Next Phase in Policy Towards Europe*; JFKL Herter Papers Box 15: Rücktrittsschreiben Herter an Johnson vom 4.11.1964.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Ausnahmen 6,8%, Nationale Sicherheitsklausel Erdöl 8%, sowie Ausweichklauselfälle und technische Ausnahmen). Liess man die Ölimporte weg, zeigte sich ein deutliches Ungleichgewicht der EWG gegenüber den USA. Hingegen relativierten die bedingten Ausnahmen der EWG die Balance. Neben den USA und der EWG deponierten auch Grossbritannien, Finnland und Japan ihre Ausnahmelisten. Kanada gab eine Ergänzungsliste ein, falls die Agrarverhandlungen erfolgreich wären. Insgesamt waren die GATT-Vertragsparteien zufrieden. Es konnte über 80% des Industriehandels in den Zollabbau potenziell einbezogen werden.<sup>302</sup> Nach kurzer interner Prüfzeit der Listen konnte das Konfrontations- und Rechtfertigungsverfahren von Ausnahmefällen beginnen.<sup>303</sup> Womit die Hauptphase der Kennedy-Runde eingeleitet werden konnte.

Zusammengefasst lässt sich beim Übergang von der Vorbereitungs- zur Hauptphase der Kennedy-Runde die folgende Erkenntnis festhalten: Obwohl die Disparitätenfrage nicht gelöst werden konnte, führte deren Problematik zur aktiven Eingliederung der EFTA-Länder in die Runde. Am Beispiel der Schweiz liess sich aufzeigen, dass sowohl multi- als auch bilaterale Verhandlungsmethoden angewandt wurden.

---

<sup>302</sup> Die Liste der Briten (4,7% der Industrieimporte, Vorort sprach von 10%) fiel für die Schweiz wegen der EFTA-Zollfreiheit nicht ins Gewicht; AfZ IB Vorort 290.4.2.1.6.: Bericht permanente Delegation beim GATT vom 3.12.1964, 22 S.; AfZ IB Vorort 290.4.7.7.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 14.1.1965, 2 S.; Coppolaro, 2006b, S. 224-225.

<sup>303</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Schreiben Weitnauer an die schweizerischen Botschafter vom 3.12.1964.



## 3.2. **Krisenmomente: Die Hauptphase (1965-1966)**

### 3.2.1. **Der Weg zu den Notifikationen**

#### 3.2.1.1 **Rechtfertigung**

Die Hauptphase der Kennedy-Runde definiert sich von den sogenannten Rechtfertigungen zur Jahreswende 1964/65 bis hin zur Einreichung der definitiven Offerten, Warn- und Wunschlisten Ende 1966 (Notifikationen). Drei Aspekte sind zentral; sie werden in den jeweiligen Unterkapiteln behandelt. Im ersten Kapitel zur Hauptphase werden die allgemeinen Entwicklungen geschildert. Es wird untersucht, wie diverse innere und von aussen beeinflusste Krisen den Verhandlungsverlauf für die Schweiz prägten. Im zweiten Unterkapitel wird auf die verschiedenen Detailverhandlungen eingegangen. Die Eigendynamik der Kennedy-Runde führte in der Hauptphase zu dem Umstand, dass einzelne Bereiche, die für die Schweiz von Bedeutung waren, nun separat behandelt werden konnten: Dies betraf tropische Produkte für Entwicklungsländer, die Landwirtschaft als eigenständigen Sektor, nichttarifäre Handelshemmnisse in der Chemie, Textilien in einem multilateralen Abkommen, aber auch ein bilaterales Abkommen in der Uhrenbranche zwischen der Schweiz und der EWG. Schliesslich wird in einem dritten Unterkapitel auf den definitiven GATT-Beitritt der Schweiz im April 1966 eingegangen. Die Vorgänge zeigen auf, dass der Beitritt im Kontext der Kennedy-Runde betrachtet werden muss.

Delegationsleiter Weitnauer bemühte sich in den vorangegangenen zwei Jahren nach Kräften, die Schweiz als anerkannten Verhandlungspartner in die Kennedy-Runde zu führen. Kurzzeitig litt er an einem – modern gesprochen – *Burn out*,<sup>304</sup> doch Zeit zum Ausruhen blieb keine. Zehn Staaten beteiligten sich umfänglich an den Zollverhandlungen. Generell wurde die schweizerische Delegation im Vergleich zu den Vorjahren deutlich fordernder. Umgekehrt konnten die Verhandlungspartner aufgrund laufender interner Prozeduren kaum Versprechungen abgeben.

Dass die Schweiz keine Ausnahmeliste einreichte, gab Anlass zur innenpolitischen Kritik. Insbesondere wurde die Reziprozität gefordert, wie beispielsweise von der Inlandindustrie Branche für Branche. Wie die Landwirtschaft wollte sie nicht zum Spielball für die Exportindustrie werden. Das EVD versprach eine Ausgeglichenheit für das Verhandlungsergebnis.<sup>305</sup> Auf eine umfassende Umfrage bei den Branchen wurde diesbezüglich verzichtet.<sup>306</sup> Erst ab dem Herbst 1965 wurde mit den umfassenden Abklärungen begonnen. Im sektorenweisen Verhandlungsstil wurden die privaten schweizerischen Wirtschaftsverbände wieder stärker von der Handelsabteilung eingebunden. In der vorgängigen Rechtfertigungsprozedur beschränkte sich die Schweiz auf einzelne wenige

---

<sup>304</sup> AfZ NL Weitnauer 9.1521: Brief Weitnauer an Wahlen vom 29.4.1965.

<sup>305</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.2.2.: Eingabe der Arbeitsgemeinschaft der Inlandindustrie an Schaffner vom 4.12.1964; Schreiben Schaffner an die Arbeitsgemeinschaft der Inlandindustrie vom 15.7.1965.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

ausgewählte Bereiche, die bei den Verhandlungspartnern beanstandet wurden. Als viel wichtiger wurde es zu diesem Zeitpunkt erachtet, gegenüber der EWG auf die Ungleichgewichtigkeit der Offertenlage hinzuweisen. Auf eine zusammenfassende Stellungnahme wurde aber wegen der Gefahr einer Verhärtung der Fronten verzichtet.<sup>307</sup>

#### 3.2.1.2. Schwindende Solidarität in der EFTA

Bevor auf das konfliktreiche Verhältnis der Schweiz zur EWG eingegangen wird, wird erläutert, wie die EFTA-Solidarität während der Hauptphase weiter schwand. Im EFTA-Sekretariat in Genf trafen sich die Delegationen jeweils zu einer wöchentlichen Aussprache. Eine gemeinsame EFTA-Handelspolitik in der Kennedy-Runde konnte trotz einer Initiative des britischen Generalsekretärs ausgeschlossen werden (er wurde danach von den Briten unter Vorwänden ausgewechselt).<sup>308</sup> Die Schweiz und Österreich gingen ihren Weg unabhängig voneinander. Die skandinavischen Länder (Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland) wiederum beschlossen Ende 1966 eine gemeinsame Verhandlungsführung, geeint aufgrund der enttäuschenden Verhandlungssituation mit der EWG in der Branche der Papierproduktion.<sup>309</sup> Auch von Grossbritannien kamen keine Bemühungen, der Kennedy-Runde einen stärkeren EFTA-Zuschnitt zu verleihen.<sup>310</sup> Gemeinsame Übereinstimmungen mit der Schweiz ergaben sich im Chemiesektor und bei den Disparitäten. Beide befürchteten die Diskriminierung durch den EWG-Raum.<sup>311</sup> Wie mit den skandinavischen Ländern ergab sich mit Grossbritannien ausser dem liberalen Bekenntnis keine gemeinsame Strategie. Die Kennedy-Runde war in eine Phase getreten, in der sektorielle Fragen deutlich an Gewicht zunahmen, während eine EFTA-Solidarität nur noch in geringem Mass notwendig erschien. Hinzu kam, dass die EFTA selbst in einer Vertrauenskrise war. Grossbritannien sah sich im Herbst 1964 gezwungen aus Gründen des Zahlungsbilanzschutzes eine temporäre 15%-Importabgabe zu erheben.<sup>312</sup>

Im Gegensatz zu den Vorjahren häuften sich 1966 die schweizerischen Vorsprachen bei britischen Stellen. Dies hatte einen weiteren Grund. Die Sondierungsabsicht Grossbritanniens über ein zweites Beitrittsge such zur EG wurde ein Unruheherd für die Kennedy-Runde. Schaffner richtete einen persönlichen Brief an Premierminister Harold Wilson, dass deren Vorhaben nicht die GATT-Verhandlungen beeinträchtigen dürfen, wie kürzlich während der EFTA-Ministerkonferenz vereinbart worden sei.<sup>313</sup>

---

<sup>306</sup> AfZ IB Vorort 290.4.7.7.: Rundschreiben Vorort an die Sektionen vom 25.1.1965.

<sup>307</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Statement Weitnauer vom 21.1.1965 zum *Justification Procedure*, 4 S.; AfZ IB Vorort 1.5.3.17: Protokoll der Vorortssitzung vom 22.2.1965, S. 20-27.

<sup>308</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8491: Telegramm Ungern-Sternberg, London, an AA vom 24.5.1965.

<sup>309</sup> AfZ IB Vorort 290.4.13.3.: Notiz Handelsabteilung vom 14.10.1966.

<sup>310</sup> JFKL Herter Papers Box 15: Notizen State Department vom 18. und 19.11.1965: Diskussion Coulson, EFTA-Generalsekretär, mit John Leddy, *Assistant Secretary European Affairs*, zur Rolle der EFTA in Europa und GATT.

<sup>311</sup> *Public Record Office, London* (PRO) BT 11/6585: Interne Notiz Drukker, *Board of Trade, Tariff Division*, vom 22.10.1965: Besuch von Max Feller, Handelsbeauftragter Handelsabteilung Bern.

<sup>312</sup> NZZ Nr. 4781 vom 10.11.1964; dazu mehr in: Kapitel 4.1.2.2..

<sup>313</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 20x: Brief Schaffner an Premierminister Wilson vom 9.12.1966.

#### 3.2.1.3. Auswirkungen der EWG-Krise des leeren Stuhls

Das Verhältnis der Schweiz zur EWG in der Kennedy-Runde wurde aus Berner Sicht wie eine bilaterale Verhandlung für einen Handelsvertrag als Zwischenlösung betrachtet. Die nun eingetretene Eigenständigkeit der GATT-Runde entkoppelte sich von der innenpolitischen Integrationsdebatte.<sup>314</sup> Erst mit dem Abschluss der Kennedy-Runde war aus der Sicht des Bundesrats eine neue Bestandsaufnahme für das grundlegende Verhältnis zur EWG notwendig.<sup>315</sup> Die bilateralen Gespräche mit der EWG im GATT wurden noch einmal im März 1965 aufgenommen, ehe sie Mitte des Jahres vorläufig eingestellt wurden. Zum einen warfen sich die Delegationsleiter Weitnauer und Hijzen gegenseitig vor, die juristische Auslegung der Europaklausel falsch zu verstehen. Zum anderen war die Verhandlungsbereitschaft der EWG in der momentanen Hauptverhandlungsphase aus Mandatsgründen sehr eng gesteckt.<sup>316</sup>

Überschattet wurde die Gesprächsblockade vom Beginn einer neuen EWG-internen Krise. Frankreich zog sich aus Protest aufgrund der Planung der inneren Weiterentwicklung der EWG aus der aktiven Teilnahme zurück. Es handelte sich um die sogenannte „Krise des leeren Stuhls“. In Brüssel behielt die EWG einen *modus vivendi* mit der Aufrechterhaltung des Routinebetriebs bei. Die Krise hatte nicht direkt mit der Kennedy-Runde zu tun, beeinflusste aber deren weiteren Verlauf. Das Verhandlungsmandat der EWG-Kommission stiess in Genf an die Grenzen seiner Auslotung, und neue Mandatsteile wurden nicht gefasst.<sup>317</sup> Erst Anfang 1966 konnte im sogenannten Luxemburger Kompromiss Frankreich wieder zur Rückkehr bewogen werden. Bei der Kommisslösung spielte die Kennedy-Runde eine bedeutende Rolle.

Die Schweiz blieb während dieser Krise buchstäblich auf ihrem Dossier mit der EWG sitzen.<sup>318</sup> Die Polarität der Haltungen innerhalb der EWG zwischen Frankreich und der BRD gegenüber den Disparitäten hielt an.<sup>319</sup> Bilaterale Gespräche wurden im Herbst 1965 nicht geführt – jedoch nur

---

<sup>314</sup> AfZ NL Homberger 52.: Bericht Integrationsbüro (Politischer Dokumentationsdienst) vom Februar 1965 zur Integration Europas, 70 S., S. 69.

<sup>315</sup> Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit der weitere Integrationsverlauf in Europa ausserhalb des GATT-Rahmens im Kapitel zum Freihandelsabkommen behandelt. Einzig bilaterale sektorielle Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EWG werden hier weiter behandelt. AfZ NL Jolles 217: „Heutige Lage der Schweiz in der Integrationspolitik“, Zusammenfassung der Orientierung durch Minister Jolles an der gemeinsamen Sitzung des Ständigen Ausschusses für Aussenpolitik und des Ständigen Ausschusses für Wirtschaftsfragen der FDP vom 18.3.1965.

<sup>316</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll vom 16.7.1965 der Konsultationen zwischen der schweizerischen Kennedy-Runde-Delegation und den Unterhändlern der EWG-Kommission im Beisein der Vertreter der Mitgliedstaaten der EWG (ohne Frankreich), Nr. 8, 6 S., S. 1-2.

<sup>317</sup> Zur EWG-Krise: Ludlow, 2006a, S. 40-124; Coppolaro, 2006b, S. 238-264; HAEU SGCICEE 4016: 1985/271 Article 20: EWG-Bericht vom 15.10.1965.

<sup>318</sup> Von den 1000 Fällen war die Schweiz als Hauptlieferant bei 200 Positionen mit einem Exportvolumen von 250 Millionen Dollar betroffen. Während sie bei den Disparitätenverhandlungen einen Verzicht auf 95 Millionen Dollar erreichten, tauchten 7 Textilpositionen im Umfang von 25 Millionen Dollar in der Ausnahmeliste wieder auf, für die bereits eine Konzession erlangt wurde. In den weiteren Verhandlungen wurden die 95 Millionen nicht, sondern nur 28 Millionen Dollar bestätigt. AfZ IB Vorort 290.4.3.2.: Bericht Handelsabteilung vom 13.8.1965 über den Stand der Kennedy-Runde des GATT, 15 S., S. 1-6.

<sup>319</sup> BAR Koblenz B 102 Signatur 61699: Bericht der Bundesministerien AA, BMWi, Finanzen, Landwirtschaft vom 8.10.1965.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

teilweise aufgrund der EWG-Krise. Innenpolitisch waren die Interessen der Privatwirtschaft an der GATT-Runde lange Zeit gering. Erst langsam weckten die aufkommenden Branchenabklärungen die Neugierde.<sup>320</sup> Auf der GATT-Ebene waren einzelne Branchenthemen nur multilateral verhandelbar, wie bei der Chemie,<sup>321</sup> oder sie waren als Gespräche noch gar nicht begonnen worden, wie im Stahl- oder Papiersektor.<sup>322</sup> So blieb der Schweiz einzig vorbehalten, eine Art industrielle „Kampfliste“ vorzulegen, also eine Drohliste, die zeigte, wo die Schweiz sich überall mit Zollreduktionen zurückhalten könnte.<sup>323</sup> Andere Alternativlösungen machten keinen Sinn. Die Teilnahme der EWG war eine Hauptmotivation der Schweiz. Eine Freihandelszone, beschränkt auf den USA-EFTA-Raum, konnte die defizitäre Handelsbilanz der USA nicht lösen.<sup>324</sup>

Die EWG-Krise stärkte die generelle Unterstützung der EFTA-Länder für die Kennedy-Runde und festigte folglich die Allianz mit den USA.<sup>325</sup> Gegenüber der EWG war die Reaktion der USA zurückhaltend, und eine offene Einmischung wurde vermieden. Man wollte nicht kontraproduktiv sein und im GATT weiter verhandeln.<sup>326</sup> Denn Frankreich hatte nicht direkt gegen die GATT-Runde Stellung bezogen und die EWG verfügte bereits über limitierte Mandatsteile. Angesichts der anhaltenden Dauer der Krise und des auslaufenden *Trade Expansion Acts* (Mitte 1967) wurden US-intern erste Alternativmöglichkeiten diskutiert. Sie wurden aber nicht in diplomatischen Kreisen thematisiert.<sup>327</sup> Offiziell motivierten die USA Generalsekretär Wyndham White zu einem weiteren Verhandlungsplan zu Anfang 1966, der vorschlug, die Delegationen hätten die Verhandlungsofferten technisch zu bereinigen.<sup>328</sup>

---

<sup>320</sup> AfZ IB Vorort 290.4.13.1.: Stellungnahmen der Sektionen auf Rundschreiben Vorort an die Sektionen vom 13.11.1965; AfZ NL Homberger Dossier 52b.: Rundschreiben Vorort vom 30.12.1965 an die Sektionen zu internen Vorarbeiten für die Vornahme schweizerischer Rückzüge im Rahmen der Kennedy-Runde des GATT.

<sup>321</sup> AfZ IB Vorort 290.4.7.6.: Interne Notiz Rothenbühler an Homberger vom 25.9.1965.

<sup>322</sup> AfZ IB Vorort 290.4.3.2.: Bericht Handelsabteilung vom 13.8.1965 über den Stand der Kennedy-Runde des GATT, 15 S., S. 10-11.

<sup>323</sup> Mit Abstand an erster Stelle auf der „Kampfliste“ waren die Automobileinfuhren im Wert von 61 Millionen Franken (1963) bei einem Total von 1'009 Millionen Franken der Einfuhr aus der EWG in die Schweiz; IB Vorort 290.4.8.1.5.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 14.7.1965, 6 S., S. 2-4; AfZ IB Vorort 290.4.9.1.: Notiz Weitnauer an Stopper vom 13.10.1965 über die industrielle Kampfliste gegenüber den USA in der Kennedy-Runde: mit Liste vom 6.10.1965.

<sup>324</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 20u Protokolle: Protokollauszug Weitnauer Rede, 26.11.1965, s. 1., 5 S., S. 3-4.

<sup>325</sup> LBJL National Security File Europe Box 163: Ferguson Bericht Juli 1965; *Foreign Relations of the United States*, 1964-1968: Volume XIII *Western Europe Region*. Nr. 109, S. 263-269; *Memorandum of Conversation* vom 12.11.1965: EFTA Gespräch mit österreichischer Delegation; JFKL Herter Papers Box 13: Hintergrundpapier für Herter zu dessen Gespräch mit Sir John Coulson, neuer EFTA-Generalsekretär vom 18.-19.11.1965.

<sup>326</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Telegramm westdeutsche Botschaft in Washington an AA vom 21.7.1965.

<sup>327</sup> LBJL Bator Papers: Subject File: Box 12: Entwurf von 1965 zu den Auswirkungen der EWG-Krise auf die Kennedy-Runde vom 12.7.1965; AfZ NL Jolles 170: Streng vertrauliche Notiz Jolles vom 22.2.1966: Die europäische Integration aus der Sicht des amerikanischen Staatsdepartements in Washington.

<sup>328</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Bericht des Generaldirektors Wyndham White über die GATT Handelsverhandlungen vom 3.1.1966, 12 S., S. 2-3.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Gleichgesinnte Partner der USA, die Ziele der Kennedy-Runde betreffend, waren innerhalb der EWG die Niederlande und die BRD.<sup>329</sup> Deren Ungeduld über die Fortführung der Runde wuchs. Endlich wurde auch die EWG-Kommission wieder aktiver.<sup>330</sup> Sie gab im Januar 1966 einen Bericht über den Verhandlungsstand im GATT heraus.<sup>331</sup> Der darauf teilweise basierende Luxemburger Kompromiss verknüpfte wieder einmal innere Entwicklungen mit den äusseren Beziehungen der EWG. Gegenüber der Forderung Frankreichs zur Realisierung einer Gemeinschaftlichen Finanzierung der Agrarpolitik verlangten die BRD und die Niederlande die Berücksichtigung der Kennedy-Runde. Im Ergebnis wurden diese beiden Teile verbunden. Vereinbart wurde, dass bei der Gemeinsamen Agrarpolitik und beim Agrarmandat für die GATT-Verhandlungen Einstimmigkeit in den Beschlüssen herrschen sollte. Somit war die Grundlage geschaffen worden, die der EWG-Kommission neue Mandatsteile ermöglichte.<sup>332</sup>

#### 3.2.1.4. Wiederaufnahme der bilateralen Gespräche mit der EWG

Der EWG-Kommissionsbericht war für die Schweiz insofern inhaltlich interessant, als die EWG-Staaten aufgefordert wurden, gegenüber der Alpenrepublik ihre Offerten zu verbessern.<sup>333</sup> Es gelang 1966, die bilateralen Gespräche wieder aufzunehmen. Diese verliefen zunächst aus schweizerischer Sicht frustrierend. Obwohl der Luxemburger Kompromiss Anfang 1966 die Lösung des EWG-internen Konflikts brachte, benötigte die EWG ein halbes Jahr, bis sie wieder für die Kennedy-Runde voll einsatzfähig war. Einmal mehr lagen die BRD und Frankreich auf zwischenstaatlicher Ebene im Clinch. Für die Schweiz war folgenreich, dass die beiden Länder im Herbst 1966 ihre Strategien einander anpassten. Einerseits interessierte sich Frankreich erstmals für eine Lösung der Europaklauselfrage, während sich andererseits die BRD einverstanden erklärte, die Regelung der Disparitätenfrage (nicht aber die spezifische Europaklausel darin) auf den Schluss der Verhandlungen zu verschieben.

Die zuständigen eidgenössischen Handelspolitiker wussten, dass der Erfolg für die Kennedy-Runde von den Zusicherungen an Frankreich zur Realisierung des Gemeinsamen Agrarmarktes abhängig war. Der weitere Verlauf im GATT war somit mit der inneren Konsolidierung der EWG nach der Überwindung der Krise verbunden.<sup>334</sup> Für die Schweiz geriet die Haltung Frankreichs immer mehr in den Fokus. Wo auf höchster Regierungsebene von de Gaulle und den Ministern

---

<sup>329</sup> JFKL Herter Papers Box 8: Hintergrundinformation vom 19.9.1966 zur Haltung *USA EFTA-EEC Amalgamation* anlässlich Besuch Erhard vom 26.-27.9.1966 in Washington; Interner Bericht William Roth an Herter vom 26.9.1966.

<sup>330</sup> Zusätzlicher Ansporn war für die EWG, dass im Falle eines Scheiterns der Kennedy-Runde die USA ihre Europapolitik revidieren würde, die ja an die Laufdauer des *Trade Expansion Act* gebunden war und eine Verlängerung im Kongress als unwahrscheinlich galt; Coppolaro, 2006b, S. 250-251

<sup>331</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.1.5.: Abschrift Bericht der EWG-Kommission vom 21.1.1966 über den Stand der Verhandlungen, 33 S.

<sup>332</sup> Coppolaro, 2006b, S. 252-257; zum Luxemburger Kompromiss siehe Kapitel 4.1.2.4..

<sup>333</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Notiz Handelsabteilung vom 15.2.1966.

<sup>334</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 46: Referatstext Weitnauer über die europäische Integration und atlantische Zusammenarbeit vor der Zürcher volkswirtschaftlichen Gesellschaft am 16.3.1966, 32 S., S. 30.; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 16.3.1966, 4 S.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

nicht eine klare Position eingenommen wurde, herrschte unterhalb ein variabler Spielraum vor. Dort lief die Feinarbeit in den einzelnen Dossierfragen ab. Diesen Umstand wusste die schweizerische Diplomatie oft in persönlichen Unterredungen zur Einflussnahme zu nutzen. Ein Vorteil der Schweizer Diplomaten war, dass sie der französischen Sprache mächtig waren und sich kulturell Paris näher verbunden fühlten als andere Nationen.<sup>335</sup> Botschafter Soldati und Weitnauer liessen sich jedoch in ihrer Korrespondenz von einer realpolitischen Analyse leiten, die ein äusserst negatives Bild zeichnete. Der französischen Taktik wurde nicht getraut. Nach schweizerischer Auffassung behielt Paris stets die Trümpfe in der Hand. Der Optimismus der USA für die Kennedy-Runde wurde nach Gesprächen mit offiziellen Vertretern in Paris nicht geteilt.<sup>336</sup> Frankreich habe aus wirtschaftlichen wie politischen Gründen wenig Interesse an der Kennedy-Runde. Wirtschaftlich sei das Land bereits enormem Druck ausgesetzt. Vor der deutschen Konkurrenz innerhalb der Zollunion der EWG graue den französischen Produzenten. Deren Industrie sei der Landwirtschaft geopfert worden. Es sei undenkbar, dass man sich nun noch der erweiterten Konkurrenz sämtlicher Welt-Industriestaaten aussetzen würde. Hinzu kämen die politischen Zusammenhänge, welche Soldati den wirtschaftlichen voran stellte:

„Es zeugt geradezu von Naivität, wenn man im Lichte der heutigen allgemeinen französischen Weltpolitik (wie sich diese in vermehrten Masse in der Gegenwart abspielt), erwartet, dass sie sich irgendeinem generellen Schema anschliesse, dessen offen zugestandener Zweck es ist, die atlantischen Länder enger zusammenzuschliessen. Von ihrem offiziellen Gründer war die Kennedy Runde gerade als ein Weg zum ‚equal partnership‘ zwischen Amerika und dem werdenden politischen Europa der Sechs ausersehen worden. Diese allgemeine Konzeption würde m.E. genügen, um die Realisierung dieses Objekts, von hier aus gesehen, als aussichtslos zu verurteilen. Der Moment, in dem die hiesige Politik offen umorientiert wird (Gross-Europa beiderseits des Eisernen Vorhangs, Zusammenschluss des Kontinents bis zum Ural, Ausmerzungen der angelsächsischen Influenz auf dem Festlande) ist wahrhaftig schlecht gewählt, um einen engeren wirtschaftlichen Zusammenschluss der westlichen Industrieländer unter Einbezug der Angelsachsen zu erreichen.“<sup>337</sup>

---

<sup>335</sup> Coppolaro hebt in ihrer Studie stets die Einigkeit Frankreichs dank der Koordination im interministeriellen Ausschuss für Brüssel hervor. Ein genauer Blick offenbart aber stetige Machtkämpfe zwischen den Abteilungsleitern im Aussen-, Finanz- und Wirtschaftsministerium sowie dem Elysée. Auch der französische Vertreter in Brüssel hatte oft eigene persönliche Meinungen; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Brief Caillat, schweizerische Botschaft Paris, an Weitnauer vom 27.1.1966.

<sup>336</sup> AfZ NL Weitnauer 9.1359: Brief Weitnauer an Soldati vom 2.5.1966.

<sup>337</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Schreiben Soldati an Stopper vom 11.6.1966.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Ein Beweis für diese Ansicht war der Austritt Frankreichs aus der NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) im Frühjahr 1966. Die EWG sei nach Weitnauer zum verlängerten Arm von Frankreichs Weltpolitik verkommen. Der „gewaltige Brüsseler Behördenapparat“ sei dazu „missbraucht“ worden, den Ideen der europäischen Einigung und der atlantischen Partnerschaft entgegenzuwirken. Es sei ein „kontinental-europäischer handels- und wirtschaftspolitisches Machtkombinat verwirklicht“ worden – unter der Führung von Frankreich.<sup>338</sup>

Warum die Stimmung der Schweiz in der Kennedy-Runde ihren Tiefpunkt erreichte, wird anhand der Wiederaufnahme der bilateralen Gespräche mit der EWG verständlich. Das erste Konsultationsgespräch nach einem Jahr Unterbruch fand im Juni 1966 statt. Die EWG-Haltung blieb die bisherige: Ausnahmeliste-Diskussion in der Schlussphase, Ablehnung der spezifischen Behandlung der Schweiz.<sup>339</sup> Zu weiterem Unmut führte der Entschluss der EWG über die Berechnungsbasis der Zölle. Dadurch wurde der Zoll für 725 Positionen erhöht. Sie betrafen zu einem beträchtlichen Teil schweizerische Hauptlieferantenpositionen.<sup>340</sup> Bern forderte die Herausnahme jener Positionen von diesem Beschluss, die von der Europaklausel betroffen waren, also die „sehr typisch schweizerischen Produkte“.<sup>341</sup> Eine Reaktion aus Brüssel blieb aus. Hätte die EWG-Kommission reagiert, hätte sie im gleichen Zug die Hauptlieferantenklausel akzeptiert. Stattdessen entschied der EWG-Ministerrat, den Beschluss auf 490 Positionen aufrechtzuerhalten.<sup>342</sup> Die „Wiederbelebung“ der EWG offenbarte für die Schweiz somit ein vorerst unverändertes Bild. Disparitäten und Ausnahmen lasteten mittlerweile auf 70% aller schweizerischen Ausfuhren auf Hauptlieferantenpositionen in die EWG. Deren Rücknahme in der Schlussverhandlung war von den Interessen der Grossen abhängig.<sup>343</sup> In den weiteren Konsultationen schlug Weitnauer vor, Ausnahmen dennoch zu diskutieren, unter dem Aspekt, neue Zollunterpositionen für typisch schweizerische Produkte zu schaffen (Ex-Positionen). Die EWG-Delegation mahnte wie gewohnt zur Geduld. Insgesamt hatte sich die Haltung der EWG um keinen Schritt vorwärtsbewegt, was die Anliegen der Schweiz betraf. Aus deren Sicht war deshalb verständlich, dass die Ungeduld über die ausbleibenden Ergebnisse sich vor allem an Frankreich entlud. Es wurde jedoch vermieden, eine offene Konfrontation zu suchen.<sup>344</sup>

---

<sup>338</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 46: Referatstext Weitnauer an der Botschafterkonferenz am 1.9.1966 zu den Zukunftsperspektiven der schweizerischen Handelspolitik, 28 S., S. 9-11.

<sup>339</sup> BAR E 7710 1977/9 Faszikel 50: 783.0: Telegramm Wurth an Weitnauer vom 1.6.1966; Protokoll Nr. 9 der Konsultation vom 21.6.1966 zwischen der schweizerischen Kennedy-Runde-Delegation und den Unterhändlern der EWG-Kommission im Beisein der Vertreter der Mitgliedstaaten der EWG, 10 S.

<sup>340</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.1.5.: Notiz Bosshard, Handelsabteilung, an Weitnauer vom 20.4.1966.

<sup>341</sup> 1963 beschloss der EWG-Ministerrat eine Vorleistung von 20% aufgrund der Konsolidierung des Aussentarifs. 1965 wurde der Entschluss ohne die Teilnahme Frankreichs verlängert. An der EWG-Ministerkonferenz Anfang April 1966 wurde beschlossen, die 20-prozentige Kürzung des EWG-Aussentarifs auf den 1.7.1966 für alle diejenigen Positionen aufzuheben, für welche die EWG in der Kennedy-Runde eine Sonderbehandlung in Aussicht nahm (Ausnahmen, Disparitäten, ASP); AfZ IB Vorort 290.4.8.1.5.: Note Schweiz an die EWG vom 2.5.1966.

<sup>342</sup> BAR E 7710 1977/9 Faszikel 50: 783.0: Notiz Stopper an Schaffner vom 17.6.1966.

<sup>343</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Bericht Weitnauer vom 20.7.1966 über den Stand der Kennedy-Runde, 9 S., S. 7-9.

<sup>344</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll Nr. 10 der Konsultation vom 20.7.1966 zwischen der schweizerischen Kennedy-Runde-Delegation und den Unterhändlern der EWG-Kommission im Beisein der Vertreter der Mitgliedstaaten der EWG, 19 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Parallel zu den bilateralen Gesprächen vollzog sich ein Wandel innerhalb der EWG, wie die Europaklausel behandelt werden sollte. Dies ebnete den Weg der Schweiz für die Schlussphase. Auf der einen Seite war die Europaklausel für die BRD Teil des umfassenden Engagements der EWG in der Kennedy-Runde. Ohne die spezielle Berücksichtigung des EFTA-Raums war sie nicht gewillt, die Lasten der Agrarfinanzierung innerhalb der Gemeinschaft zu tragen. Auf der Grundlage des EWG-Kommissionsberichts forderte sie die Beschleunigung der Kennedy-Runde mit umfangreichen Mandaten. Auf der anderen Seite erkannte Frankreich mittlerweile an, dass die Schweiz am meisten von den Disparitäten- und Ausnahmefällen bei den kleinen EFTA-Ländern betroffen war, wenn die Hauptlieferantenklausel zur Grundlage der Bewertung gemacht wurde. Ebenfalls massgebend war, dass die Schweiz ein Handelsbilanzdefizit mit über einer Milliarde Dollar gegenüber der EWG besass und damit die Hälfte des Defizits der kleinen EFTA-Länder bestritt.<sup>345</sup> Im Sommer geriet Frankreich aus einem weiteren Grund in die Defensive. Die EFTA hatte, wie im Kapitel zum Freihandelsabkommen eingehend erläutert wird, einen Antrag an die EWG gestellt, Gespräche über gemeinsame Probleme zu führen. Frankreich weigerte sich entschieden gegen ein Antwortschreiben. Stattdessen wollte es die Europaklausel in der Kennedy-Runde als Zeichen der gewillten Zusammenarbeit betonen. Dies gab der BRD ein Druckmittel in die Hand.<sup>346</sup> Paradoxerweise verfolgten beide Länder die gleichen Ziele einer Konzessionsbereitschaft gegenüber der Schweiz. Der Unterschied lag in der diplomatischen Herangehensweise. Die BRD wollte eine frühzeitige Klärung der Konzessionen für die kleinen EFTA-Länder, während Frankreich alles auf die Schlussverhandlungen unter den grossen Handelsmächten verlagern wollte. Konzessionen an kleine Handelspartner waren für Paris Folgeerscheinungen und zugleich Druckmittel gegenüber den USA. Das Seilziehen um das Vorgehen gegenüber der Schweiz musste in Brüssel ausgetragen werden, bei dem es darauf ankam, wer wen auf seine Seite brachte. Die liberale Auslegung der Europaklausel, wie von der BRD gefordert, wurde von allen EWG-Akteuren übernommen ausser von Frankreich. Mitte September 1966 war Paris erstmals zu einem Haltungswechsel bereit. Von der Wirtschaftsabteilung im Aussenministerium her wurde intern die Frage aufgeworfen, es sei vielleicht gefährlich, die Verhandlungen mit den kleinen europäischen Ländern auf den Schluss aufzusparen, da deren starke Opposition gegen die EWG nicht im Gesamtinteresse Frankreichs war. Immerhin würden ein Viertel der Exporte der EWG in die kleinen EFTA-Länder gehen.<sup>347</sup> Demgegenüber bewegte sich die Position der BRD in der Disparitätenfrage. Sie sollte nach Absprache mit den USA auf die Schlussverhandlung verschoben werden.<sup>348</sup> Die Auswirkung dieser Einigung sollte sich für die Schweiz in der Schlussphase als segensreich erweisen.

---

<sup>345</sup> BAR Koblenz B 102 Signatur 61700: Bericht des EG-Rats vom 3.3.1966 T/78/66: zur Durchführung der Beschlüsse vom 28.2.-1.3.1966; BAR Koblenz B 102 Signatur 61701: Notiz Bonn vom 7.4.1966: Aufzeichnung der EWG-Ministerratstagung vom 4.-5.4.1966; AMAE 77 1961-1966 1331: Interne Notizen vom 8.4.1966: Stand der Europaklausel-Zugeständnisse in Zahlen und Haltung der BRD zur Europaklausel.

<sup>346</sup> AA B 20-200 Signatur 1283: Telegramm Sachs an AA vom 4.7.1966.

<sup>347</sup> AMAE 77 1961-1966 1317: Notizen Aussenministerium vom 13., 16., 22. und 30.9.1966; Bericht Aussenministerium vom 24.10.1966; HAEU MAEF: Volumes 1115-1117: Notiz SGCI vom 10.10.1966.

<sup>348</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Schreiben von Hardenberg an Botschaften und Bundesminister vom 2.11.1966.

#### 3.2.1.5. Einreichung der Warn- und Wunschlisten

Als im Sommer 1966 die EWG an den Verhandlungstisch im GATT zurückkehrte, herrschte eine Art Aufbruchsstimmung. Das Arbeitsprogramm konnte festgelegt werden. Die Einigung auf ein weiteres Programm war der EWG zu verdanken, als sich diese auf eine Gemeinsame Agrarfinanzierung bis 1970 einigte. In der Folge konnte sie längst fällige Offerten beim GATT-Sekretariat einreichen, etwa in der Landwirtschaft.<sup>349</sup> Am 30. November 1966 gaben die Schweiz, wie auch die USA, Grossbritannien, Japan, die skandinavischen Staaten, Österreich und Kanada ihre Notifikationen beim GATT-Sekretariat ab. Die Notifikation war dreigeteilt. Die Offerten wurden vervollständigt, soweit es ging. Die Begehren für verbesserte Offerten (Wunschlisten) an andere Verhandlungspartner stellten Konzessionswünsche dar. Und schliesslich waren die Rückzugslisten (Warnlisten) mit Positionen versehen, die einen „Kampfwert“ beinhalteten, nötigenfalls Konzessionen einzufordern. Die Verhandlungspartner mussten metaphorisch gesprochen ihre Zähne zeigen. Es wurde vorgesehen, dass die Schlussverhandlungen im Frühjahr 1967 beendet sein würden.<sup>350</sup> In der Folge wurden die Notifikationen der Schweiz, der EWG und der USA diskutiert und verglichen. Da im GATT die Schlussverhandlungen relativ offen geregelt waren, das heisst, dass bilaterale wie auch multilaterale Ansätze verfolgt werden konnten, richteten sich die Warn- und Wunschlisten mehrheitlich bilateral auf die EWG aus. Die EWG gab selbst keine solche Listen ab, hatte aber bereits mit den Ausnahmen und Disparitäten Rückzüge eingebracht. Sie wurde somit in die Position gedrängt, umfassend zu reagieren. Hierzu wurde sie von den USA und den EFTA-Staaten herausgefordert.

Da die Schweiz keine Ausnahmeliste eingab, konnte sie nun mit einer umfangreichen Warnliste aufwarten. Im Industriebereich betrafen dies mögliche Rückzüge auf 22% der Importe in die Schweiz. Mit der Rückzugliste sollten sowohl Konzessionen der Vertragspartner erwirkt, als auch ein inneres Gleichgewicht im eigenen Zolltarif hergestellt werden. Die internen Vorbereitungen der Schweiz für allfällige Rückzüge vom Zollabbau begannen Ende 1965. Vor allem der Vorort nahm sich der Aufgabe an. Die Befragung seiner Sektionen stellte sich enorm zeitraubend dar, weshalb erst im Juni 1966 entsprechende Listen der Handelsabteilung abgeliefert werden konnten.<sup>351</sup> Die Ausarbeitung der definitiven Notifikation fand in interdepartementalen Arbeitsgruppen unter der

---

<sup>349</sup> Coppolaro, 2006b, S. 261.

<sup>350</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.1.5.: GATT TN.64/SR13 vom 5.8.1966: Protokoll der Sitzung des TNC vom 8.7.1966, 17 S., S. 1-2; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 13.7.1966, 6 S.; AfZ IB Vorort 290.4.8.1.5.: *Draft Note from the Chairman of the Trade Negotiations Committee*, 13.10.1966.

<sup>351</sup> AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 31.1.1966, S. 2-8; AfZ IB Vorort 290.4.2.2.7.: Schreiben Vorort an Handelsabteilung vom 10.6.1966 mit Liste der Positionen.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Mitarbeit des Vororts und des Schweizerischen Bauernverbands statt. Einige Punkte verursachten aufwändige Beurteilungen. Es mussten nicht nur von den Verhandlungspartnern unterschiedliche Tarifstrukturen berücksichtigt, sondern auch unterschiedliche Einfuhrüberschüsse gewichtet werden. Würde die Schweiz viele Rückzüge androhen, war der mögliche Kettenreaktionseffekt grösser. Dies sollte vermieden werden. Daher war die Warnliste der Schweiz im Umfang kleiner als die Angebotsminderleistungen der EWG.<sup>352</sup>

Neben der internen Ausarbeitung der Listen führte die schweizerische Delegation die Gespräche im GATT fort, sowohl bilateral mit der EWG als auch in den multilateralen Gruppen. Zur Feinabstimmung der eigenen Listen zu Begehren, Rückzügen und Offerten mussten die möglichen Positionen der Verhandlungspartner eruiert werden.<sup>353</sup> Die Konsultationen Schweiz – EWG wurden deshalb benutzt, die Abklärungen zu treffen, inwiefern die Warn- und Wunschlisten ausgestaltet werden mussten. Die schweizerische gab der EWG-Delegation Listen zu den spezifischen Offerten ab. Es zeigte sich, dass die EWG keinerlei Verbesserungen ihrer Offerte anbieten konnte.<sup>354</sup> Die schweizerische Warnliste zu einem Reziprozitätsvorbehalt hatte folglich bei weitem nicht das Ausmass der EWG-Ausnahmeliste.<sup>355</sup> Deshalb wurde zu den Offerten und der Warnliste eine Erklärung beigefügt, die die Reziprozität forderte:

„Die Schweiz müsste sich vorbehalten, für Produkte, hinsichtlich derer sie eine Gewährleistung des Zugangs zu ihrem Markt offeriert oder die sie für Zollkonzessionen in Aussicht genommen hat, ihre Offerte und die Bedingungen des Zugangs zu ihrem Markt in dem Masse neu zu überprüfen, als auf dem Gebiet der Industrie und der Landwirtschaft nicht entsprechende Gegenleistungen erbracht werden.“<sup>356</sup>

---

<sup>352</sup> Der Kritik von Inlandindustrien, die Zollsenkungen für den Export zu ihren Ungunsten zu erkaufen, wurde entgegnet, dass die innere Struktur des schweizerischen Zolltarifs gewahrt bleibe, dass also alle von gleichmässigen Zollreduktionen betroffen waren. Einige Postulate verlangten ein gewisses Schutzbedürfnis, wie beispielsweise aus der metallverarbeitenden Industrie; AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 31.10.1966, S. 32-37.

<sup>353</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 13.7.1966, 6 S.

<sup>354</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.1.5.: Listen Handelsabteilung der Positionen vom 10.-17.10.1966, die am 17. an Hijzen verschickt wurden; AfZ IB Vorort 290.4.8.1.9.: Protokoll Nr. 12 der Konsultation vom 2.11.1966 zwischen der schweizerischen Kennedy-Runde-Delegation und den Unterhändlern der EWG-Kommission im Beisein der Vertreter der Mitgliedstaaten der EWG, 14 S.; AMAE 77 1967-1975: 755: Protokoll des bilateralen Treffens Delegation der EG-Kommission mit der Schweiz vom 2.11.1966, Suisse/CR/12/66, Genf 16.1.1967.

<sup>355</sup> AfZ IB Vorort 290.13.2.: Einladung Jolles an die Mitglieder der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 8.11.1966 zur Vorbereitung der Notifikationen auf den 30.11.1966; Notiz Handelsabteilung vom 9.11.1966 zur Warnliste gegenüber den USA.

<sup>356</sup> AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 21.11.1966, 2 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

#### **Die Offerten der Schweiz:**<sup>357</sup>

- 50% Linearkürzung im Industriebereich
- Getreideofferte vom 17.5.1965
- Allgemeine Agrarofferte vom 16.9.1966
- Offerte für tropische Produkte vom 17.10.1966

#### **Die Begehren der Schweiz gegenüber der EWG:**

- Begehrenliste Landwirtschaft vom 6.10.1966 (Verbesserung des Einfuhrsystems für Hartkäse, Schmelzkäse, Medizinalmilchpulver, Schokolade (verarbeitete Lebensmittel))
- Anrufung zum Verzicht der Disparität, wenn die Schweiz Hauptlieferant (234 Positionen mit Handelsvolumen 256 Millionen Dollar 1961)
- Liste mit Begehren zu 50% Senkung bei EWG-Ausnahmen; falls nicht möglich Vorschlag zur Schaffung von Ex-Positionen und präzise Umschreibungen in bilateralen Konsultationen
- Trotz bedingtem Angebot der EWG bei 30 Positionen in Ausnahmeliste, falls Baumwolltextilabkommen nicht verlängert werde, volle 50% Senkung bei Baumwolltextilien (Schweiz ist Hauptlieferantin bei 15 Positionen mit Handelsvolumen von 48 Millionen Dollar 1961, also 45% der entsprechenden Ausfuhren der Schweiz in die EWG)
- Im Chemiesektor 95 Millionen Dollar im Handelsvolumen 1961, für die die Schweiz Hauptlieferantin war
- Im Uhrensektor volle 50% Senkung bei den 47 Millionen Dollar-Ausfuhren in die EWG im Handelsvolumen 1961
- Verbesserungen der Offerten für Décolletage-Artikel, bei sechs „Ex-Positionen“ (neu gebildete Zollpositionen für typisch schweizerische Produkte) und weiteren Produkten

Die EWG-Kommission reagierte mit einem 250 Seiten starken Bericht auf die Eingaben der anderen Länder. Obwohl in weiten Teilen eine Ansammlung von Zahlen ohne Wertung, stellte es eine Analyse der Notifikationen der Verhandlungspartner dar.<sup>358</sup> Für die EWG-Kommission waren die Warnlisten (also die Rückzugsdrohungen aus Reziprozitätsgründen) im Allgemeinen enttäuschend, ungerechtfertigt und überdimensioniert.<sup>359</sup> Dies galt auch für die Schweiz. Der Umstand, dass sie bei den Disparitäten am meisten betroffen war, machte die Rückzugdrohung jedoch vorhersehbar. Wenn die Schweiz ihre Warnliste umsetzen würde, müsste die EWG ebenfalls Konzessionen zurücknehmen. Der Bericht empfahl deshalb, das Angebot an die Schweiz zu verbessern, um deren Rückzugsliste zu verkleinern. Bei den Disparitäten sollte der Schweiz im Voraus ein teilweiser Verzicht in Aussicht gestellt werden, damit sie sich nicht auf die Seite der USA schlagen und die mühsam verhandelten Teildisparitäten wieder gefährdete. Nuanciert übernahm die EWG-

---

<sup>357</sup> Im Folgenden: AfZ IB Vorort 290.13.2.: Notifikation der Schweizer GATT-Delegation vom 30.11.1966, 14 S.

<sup>358</sup> HAEC BAC 122/1991 7: Bericht der EWG-Kommission vom 22.12.1966, NCG(66) 63final.

<sup>359</sup> HAEC BAC 62/1980 56: Notiz der EWG-Generaldirektion für den Wettbewerb vom 10.1.1967: Ergebnisbericht des 1. Tages der Sitzung des Ausschusses 111 vom 5.1.1967 zur Fortsetzung der Kennedy-Runde.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Kommission die Haltungen Frankreichs und der BRD gegenüber den EFTA-Ländern und stellte sie in ein strategisches Gesamtkonzept.<sup>360</sup>

Auf den ersten Blick verwundert die Reaktion der EWG-Kommission. Zusammengefasst drohte der Schweiz bei der Industrie eine Minderleistung der EWG, die etwa der Hälfte der Importe aus der Schweiz in die EWG (totale Ausnahmen 2,4%, partielle 17,6% und Disparitäten 22,5%) betraf.<sup>361</sup> Die Warnliste der Schweiz umfasste dagegen nur 22% der Industrieimporte der EWG. Zudem war sie nach einzelnen EWG-Staaten äusserst ausgeglichen gestaltet. Die Reaktion lässt sich aber durch den Vergleich der Handelsvolumen erklären. Die Handelsbilanz der Schweiz mit der EWG war stark passiv. Die 392 Zolllinien umfassten einen EWG-Einfuhrwert von 395 Millionen Dollar (1961), allein die BRD war mit 156 Millionen Dollar betroffen. Dies stand einer Minderleistung der EWG von 256 Millionen Dollar bei den Disparitäten gegenüber.<sup>362</sup> Der EWG-Kommissionsbericht kritisierte zusätzlich die Situation bei den Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EWG. Das Angebot der Schweiz sei so vage, dass eine Wertung nicht möglich sei. Die Schweiz drohte hier mit totaler Rücknahme. Insgesamt riet die EWG-Kommission, mit den kleinen EFTA-Ländern ein Gleichgewicht herzustellen. Zugeständnisse an diese Länder würden auch indirekte Vorteile für die USA und Grossbritannien mit sich bringen. Die Frage der Gegenseitigkeit sollte auch aus diesem Grunde nicht am Anfang, sondern am Ende der Schlussphase vertieft und dann wohl politisch entschieden werden.<sup>363</sup>

---

<sup>360</sup> Bei Papier, Textilien, Aluminium und vor allem bei der Chemie hinge die Schweiz von den Globalverhandlungen ab. Bei den Uhren war die Konzessionsbereitschaft mit der Abschaffung öffentlicher und privater Massnahmen bei der Ein- und Ausfuhr der Schweiz verbunden. Die Gefahr bestand, dass die EWG Rückzüge machen müsse, um die Automobilausnahme der Schweiz auszugleichen; BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Interner Bericht Stedtfeld vom 27.12.1966; Protokoll 203. EWG-Ministerratstagung vom 21.-22.12.1966.

<sup>361</sup> Auf der Basis von 1961 war die Schweiz bei den Disparitätenfällen Hauptlieferantin im Handelsvolumen von 256 Millionen Dollar, was 33% der gesamten Industrieexporte der Schweiz ausmachte. Bei einem Einschluss bei den Chemiekapiteln, Uhren und Baumwolltextilien stieg die Zahl gar auf 47% (plus 157 Millionen Dollar). In zwei Jahren Verhandlungen konnten Zusagen auf 38 Millionen Dollar erwirkt werden und bei weiteren 61 war die Situation offen, wobei Teilleistungen zwischen 15% und 35% Zollsenkung drin lagen. Bei den Ausnahmen weigerte sich die EWG, diese zu verhandeln; AfZ IB Vorort 290.4.8.1.5.: Bericht Weitnauer vom 5.12.1966 über den Stand der Kennedy-Runde, 37 S., S. 23-25; Rundschreiben Vorort an die Sektionen vom 21.12.1966: mit Exposé vom 30.11.1966 über den Stand der Kennedy-Runde im GATT, 10 S., S. 9.

<sup>362</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Notiz BMWi vom 20.12.1966.

<sup>363</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Interner Bericht Stedtfeld vom 27.12.1966: Zusammenfassung der Mitteilung der Kommission an den Rat vom 22.12.1966 für die Ratssitzung im Januar.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Die Listeneingaben an das GATT-Sekretariat zwangen die schweizerische Delegation erstmals zu einer bilateralen Gesamtplanung im Verhältnis zu den USA. Die Wunschliste gegenüber den USA war deutlich geringer als gegenüber der EWG. Neben Forderungen bei den Uhren und im Chemiebereich wurden aufgrund der hohen Spitzen im US-Tarif Zollsenkungen von mehr als 50% gefordert. Die Kriterien der Warnliste im Allgemeinen waren folgende:<sup>364</sup>

- Positionen, bei denen USA oder EWG Hauptlieferant sind
- Besonders hohe schweizerische Einfuhrzölle
- Schwache Ausfuhrinteressen der Schweiz
- Indiz einer Zunahme der Einfuhren aus den EFTA-Ländern
- Schonung der Interessen der Entwicklungsländer
- Gleichgewicht unter den Mitgliedstaaten der EWG

Dies ergab eine taktische Rückzugsdrohung von 22% gegenüber den USA. Die Warnliste enthielt kaum Landwirtschaftspositionen.<sup>365</sup> Der Hauptpunkt, warum die Warnliste sowohl für die USA als auch für die EWG genau je 22% ausmachte, war, weil sie genau der Angebotsminderleistung der USA auf die Ausfuhren der Schweiz in dieses Land im Industriebereich (im Jahr 1964) entsprach.<sup>366</sup> Die Warnliste der Schweiz und damit der Reziprozitätsausgleich orientierten sich folglich an der Offerte der USA, die für alle Verhandlungspartner so etwas wie die maximale Gesamtlösungsvariante darstellte. Obwohl dies in den Quellen nicht ausgeführt wird, ist der Vergleich der Zahlen augenfällig. Warum sollte die Schweiz überdies Angebote machen? Hinzu kam, dass bei den Agrarprodukten gegenüber den USA argumentiert werden konnte, dass bereits ein Reziprozitätsausgleich vorhanden war. Ein Ausgleich im Agrarsektor konnte somit nur innerhalb dieses Sektors stattfinden. In diesem Bereich bot die USA 50% auf alle Agrarprodukte ohne Ausnahmen oder Rückzugsdrohungen an, so unter anderem für die interessierenden Käsezölle. Die Schweiz brachte sich in die günstige Verhandlungslage, selbst weitere Konzessionen zu fordern oder entsprechend Begehren der USA zurückzuhalten. Insgesamt rechnete die Handelsabteilung mit einem bedeutenden Handelseinfuhrüberschuss aus den USA im Rücken mit einer oberen Grenze schweizerischer Rückzüge von 30% der Einfuhren.<sup>367</sup>

---

<sup>364</sup> Im Folgenden: AfZ IB Vorort 290.4.8.1.5.: Bericht Weitnauer vom 5.12.1966 über den Stand der Kennedy-Runde, 37 S.

<sup>365</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.3.2.: Note Weitnauer an Blumenthal vom 3.11.1966, 3 S.; AfZ IB Vorort 290.13.2.: Notifikation der Schweizer GATT-Delegation vom 30.11.1966, 14 S.

<sup>366</sup> Von dieser gegen eine Viertelmilliarde Dollar ausmachenden Summe entfiel etwa ein Fünftel auf die von der Uhrenausweichklausel betroffenen Uhrwerke, der Rest waren etwa 2% andere Ausnahmen der USA.

<sup>367</sup> Jedenfalls zeigte der feste Einbezug der Uhren in die Verhandlungsdisposition der Schweiz den USA gegenüber, dass es ihr mit umfangreichen Rückzügen ernst war. Solange die weiter unten ausgeführte Uhrenfrage nicht geklärt war, sah sich die Schweiz für Agrarverhandlungen verhindert. Es gab zwar bereits eine Offerte für Konserven, doch der wichtigste Trumpf, Tabak, wurde zurückbehalten; AfZ IB Vorort 420.8.2.8.: Notiz von Tschanner, Handelsabteilung, an Weitnauer vom 26.10.1966: Zahlenbilanz Schweiz – USA; Evans, 1971, S. 236.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Die USA ihrerseits stellten insgesamt keine weiteren Begehren, während deren Warnlisten auf die EWG, Japan und Kanada ausgerichtet waren. Störend aus schweizerischer Sicht waren die Ausnahmen der USA auf Wollprodukte (hier bestand auch eine hohe Disparität mit der EWG und Grossbritannien war Hauptlieferant) und Schuhe. Interessant war der Fall von Grossbritannien. Es hatte im inoffiziellen *Steering Board* zusammen mit der EWG, den USA und Japan unter der Leitung von White einen festen Sitz. Es wollte die Positionen gegenüber der EWG in enger Zusammenarbeit mit der Schweiz führen, wo diese Hauptlieferantin war. Die britische Warnliste betraf 20% der Einfuhren aus der EWG (somit ähnlich hoch wie die Schweiz und die USA).<sup>368</sup>

Der bedeutendste und dynamischste aller Sektoren, die Maschinenbranche, bot im bisherigen Verlauf der Kennedy-Runde kaum Anlass für Diskussionen. Die USA und die EWG befanden sich hier auf der Augenhöhe einer gewissen Handelsausgeglichenheit. Die handelspolitischen Interessen waren kongruent. Er war kleiner Bestandteil von Disparitätenfällen und Ausnahmen der EWG, weshalb deren Anfechtung im Vergleich gering blieb. Die EFTA-Länder und die USA machten hier gar keine Ausnahmen.<sup>369</sup> Der Maschinensektor war die Basis der Zollsenkung im GATT.

Zusammengefasst gesehen konnten in der Hauptphase die nötigen Schritte vollzogen werden, um in die Schlussverhandlung zu treten. Allerdings verzögerte das Verhalten der EWG den Verlauf, weshalb die Schweiz sich eher wieder an der Position der USA orientierte. Grundsätzlich blieb die Schweiz bei ihrer Doppelstrategie: Multilateral auf globaler Ebene / USA und bilateral mit der EWG. Insbesondere nahmen nun die sektoriellen Verhandlungen, auf die im Anschluss eingegangen wird, einen bedeutenden Platz ein. Dabei zeigt sich, dass sowohl die Schweiz multi- wie bilaterale Vorgehensweisen verfolgte, als auch nationale wie transnationale Aspekte eine wichtige Rolle spielten.

---

<sup>368</sup> Wie die Briten, so gaben auch die nordischen Länder keine neuen Offerten ein, dagegen detaillierte Begehrenslisten. Österreich stellte keine weiteren Begehren, reichte dafür eine umfangreiche Warnliste ein. Die Offerte von Japan war für die Schweiz erfreulich. Bis Ende 1966 gab es erst ein paar wenige Kontakte, um schweizerische Begehren einzubringen. Auf deren Warnliste waren einzig Werkzeugmaschinen für die Schweiz von Bedeutung. Bei den Agrarexportstaaten besass die Schweiz grosse Einfuhrüberschüsse, die sie in eine vorteilhafte Verhandlungslage brachten; AfZ IB Vorort 290.4.8.1.5.: Bericht Weitnauer vom 5.12.1966 über den Stand der Kennedy-Runde, 37 S., S. 17, 27-36.

<sup>369</sup> Die schweizerischen Zölle waren in diesem Bereich ohnehin tief dotiert und Forderungen aus der Privatwirtschaft blieben selten; Zum Beispiel: AfZ IB Vorort 290.4.8.5.1.: Schreiben BBC AG Baden an Handelsabteilung vom 30.3.1966.

### 3.2.2. Sektorielle Verhandlungen

#### 3.2.2.1. Tropische Produkte: Die Entwicklungsländer

Die Planung der Kennedy-Runde war mit grossen Hoffnungen für die Entwicklungsländer verbunden. Das GATT-Sekretariat wünschte auf der Grundlage des Haberler-Berichts von 1958 deren Einbezug. Rund vierzig Entwicklungsländer waren dem Verhandlungskomitee im GATT angeschlossen. Von diesen fügten sich 22 den Verhandlungsregeln und gaben selbst einige Offerten ab. Zu ihrer Enttäuschung spielten sie eine marginale Rolle. Die Kennedy-Runde war eine Angelegenheit zwischen den westlichen Industriestaaten. Zwei Gründe waren ausschlaggebend. Zum einen war das handelspolitische Interesse der Industriestaaten zu gering. Zum anderen war das handelspolitische Instrumentarium des GATT nicht geeignet, den Interessen der Entwicklungsländer zu entsprechen.

Die Wünsche der Entwicklungsländer bestanden in internationalen Rohstoffabkommen, die die Preise stabilisieren sollten sowie die Förderung ihres Handels mittels Zollpräferenzen, auch in Industriebereichen wie den Textilien. Zu diesem Zweck wurde eine UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung einberufen, die auch den Support der Sowjetunion hatte. Aus dieser sollte später die UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) hervorgehen. Die dreimonatige Konferenz wurde gleichzeitig mit der GATT-Eröffnungskonferenz 1964 in Genf abgehalten. Auf diese Spitze gegen das GATT als zentrales globales Handelsregelwerk wurde reagiert. Unter dem Ausspruch „*trade and aid*“ wurden zwei Massnahmen ergriffen. Um der UNO-Konferenz den Wind aus den Flügeln zu nehmen, wurde zum ersten beschlossen, die Zölle auf Tee und tropische Hölzer zu beseitigen. Dies entsprach der Vorlage im *Trade Expansion Act*, die Zölle für tropische Produkte vollständig abzubauen.<sup>370</sup> Eine zweite Massnahme des GATT, seinen Führungsanspruch in der Handelspolitik zu sichern, war eine Revision eines Teils des GATT-Vertrags zugunsten der Entwicklungsländer.<sup>371</sup> Im Zentrum stand die Schaffung einer Unterabteilung, die sich den Zusammenhängen zwischen Finanzhilfe und den handelspolitischen Problemen widmete. Das dazu geschaffene Komitee für Handel und Entwicklung konnte Richtlinien für die Selektion der Produktion für wirtschaftliche Erfolgsaussichten erstellen.<sup>372</sup> Darüber hinaus wurden die Entwicklungsländer im neuen GATT-Artikel im liberalen Sinne von der Verpflichtung der Reziprozität befreit. Dies wurde auch in die Programmatik der Kennedy-Runde aufgenommen. Ein eigener Verhandlungsplan wurde verabschiedet.<sup>373</sup> Die Abtretung verschiedener Entwicklungsthemen an die UNO-Konferenz

---

<sup>370</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.1.: Schreiben Weitnauer an Mitglieder der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 25.3.1963 mit Beilage GATT Com.III/95 vom 1.11.1962 mit 7-Punkte-Programm; NZZ Nr. 4103 vom 24.10.1962; NZZ Nr. 4552 vom 19.11.1962; NZZ Nr. 5002 vom 13.12.1962.

<sup>371</sup> Im Februar und März 1964 wurde das Kapitel IV mit Artikel XXXVI-XXXVIII neu redigiert und in der Vollversammlung vom November 1964 einstimmig genehmigt; AfZ IB Vorort 290.4.10.4.: Bericht Handelsabteilung vom 17.12.1964 über das GATT-Kapitel „Handel und Entwicklung“, 7 S.

<sup>372</sup> AfZ IB Vorort 290.4.10.4.: Bericht Handelsabteilung vom 20.2.1964 über die 1. Tagung der GATT-Expertengruppe für Fragen der Finanzhilfe an Entwicklungsländer vom 27.-29.1.1964 in Genf, 9 S.

<sup>373</sup> AfZ IB Vorort 1.5.3.17.: Protokoll der Vorortssitzung vom 29.6.1964, S. 25-26; AfZ IB Vorort 290.4.3.2.: Vertraulicher Bericht Handelsabteilung vom 13.8.1965 über den Stand der Kennedy-Runde des GATT, 15 S., S. 9-10.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

gab der Kennedy-Runde an sich Auftrieb. Es war eine Stärkung der Zusammengehörigkeit der westlichen Industriestaaten. Es ermöglichte die Fokussierung auf die konkreten Verhandlungsinhalte für die Hauptverhandlungsphase. Die GATT-Organisation selbst konnte mit den getroffenen Massnahmen ihr Gesicht wahren.

Die Schweiz konnte sich bedenkenlos allem anschliessen. An der UNO-Konferenz sah sie sich in einer Vermittlerrolle. Rohstoffabkommen und die Schaffung einer festen Institution wurden unterstützt, nicht aber Zollpräferenzen (zum Schutz der eigenen Textilindustrie). Viel mehr als ein Bewusstseinsprozess und ein neues Forum der Vertrauensbildung war die Konferenz für die Schweiz nicht. Die Entwicklungsländer könnten indirekt über die Meistbegünstigung bei den Zollreduktionen der Industrieländer im GATT profitieren.<sup>374</sup> Bei den tropischen Produkten waren deren Zolleinnahmen vernachlässigbar. Es waren keine Konkurrenzprodukte der Landwirtschaft und die Zollniveaus waren ohnehin tief. Die mögliche Einmischung der Sowjetunion sollte dadurch etwas gemildert werden, dass der Osthandel im Ausgleich zur Diskriminierung zur EWG auf 4% gesteigert werden sollte.<sup>375</sup> Gegenüber den Entwicklungsländern wurde die 1966 eingegebene schweizerische Angebotsofferte auf tropische Produkte beschränkt, die auch Produkte aus den USA einschloss. Insgesamt waren die Angebote grösser als die der EWG. Damit wäre die EWG kritisiert worden und nicht die Schweiz.<sup>376</sup> Die pragmatische Auslegung im GATT anhand von faktischen Handelsstatistiken führte zu einem weitgehenden Ausschluss der Entwicklungsländer. Diese beteiligten sich vorwiegend im Textilbereich. Ihr Anteil am internationalen Handel mit fabrizierten Gütern betrug gerade 4%. Für Weitnauer war die Kennedy-Runde eine pragmatische Angelegenheit europäischen Zuschnitts geworden. Die Aufgabe sei, die schlimmen Ergebnisse der Fehlkalkulation der politischen Planer zu retten, sprich den Gegensatz von EFTA und EWG. Dieser Anspruch schloss andere Länder an Verhandlungen von vorneherein aus.<sup>377</sup>

Grundsätzlich hielt sich die Schweiz im GATT an den multilateralen Rahmen. Die meisten Entwicklungsländer verfügten über keine eigentlichen Verhandlungsdelegationen in Genf. Aus ihren Begehrenslisten wurde eine kleine Liste im GATT-Sekretariat ausgearbeitet, welche von der Handelsabteilung in Bern als „Alibi-Übung“ bezeichnet wurde.<sup>378</sup> Insgesamt war die Handelsbilanz mit

---

<sup>374</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Ansprachetext Delegationsleiter Schaffner an der UNCTAD-Konferenz vom 25.3.1964, 4 S.; NZZ Nr. 2557 vom 12.6.1964; NZZ Nr. 2736 vom 23.6.1964; AfZ IB Vorort 290.4.10.5.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation nachmittags vom 14.1.1965, 5 S.

<sup>375</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.1.1.: Bericht Weitnauer vom 15.1.1963 über das Problem der Entwicklungsländer im GATT, 3 S. mit Anhang 3. Bericht über die Arbeiten des Sonderausschusses für den Handel der Entwicklungsländer (Komitee III) des GATT, 9 S. sowie Aktionsprogramm GATT vom 1.11.1962; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4.9.1963

<sup>376</sup> AfZ IB Vorort 290.4.10.9.: Notiz Handelsabteilung vom 8.7.1966 zu Bemerkungen zum Entwurf einer Offerte für tropische Produkte; AfZ IB Vorort 290.4.11.10.: Antrag EVD an den Bundesrat vom 4.10.1966 zum schweizerischen Angebot im GATT bei tropischen Produkten.

<sup>377</sup> NZZ Nr. 2064 vom 13.5.1964: Auszug Referat Weitnauer vom 12.5. in Bern vor Verein Schweizerischer Aluminium-Industrieller.

<sup>378</sup> Von relativer Bedeutung der Schweiz als Hauptimporteur waren grobe Baumwollgarne, Teppiche, Wäsche aus Wolle und Beutel. Einzig Erdöl aus Libyen, dem Hauptexporteur der Schweiz, war von grosser Wichtigkeit, aber nicht Gegenstand von Verhandlungen. Libyen war auch kein Mitgliedsland (1963) des GATT; AfZ IB Vorort 290.4.11.13. Schreiben der Handelsabteilung an Vorort vom 4.3.1967; Liste der Handelsabteilung vom 21.3.1967 mit sämtlichen Positionen des Industriesektors, bei denen die Entwicklungsländer gemeinsam Hauptlieferanten der Schweiz sind.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

den Entwicklungsländern bereits stark aktiv, warum sich ein Interesse an Verhandlungen ausschloss. Ob die Schweiz über die Handelsbilanzüberschüsse mit den Entwicklungsländern die Defizite in Westeuropa ausgleichen wollte, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Vielmehr scheinen Schutzbedürfnisse und mangelnde Importmöglichkeiten ausschlaggebend gewesen zu sein.<sup>379</sup> Einige wenige bilaterale Gespräche wurden geführt. Die bescheidenen Ergebnisse wurden von der Handelsabteilung durchaus selbstkritisch beurteilt. Es müsse zugegeben werden, dass die Industrieländer nicht in der Lage waren, den Hauptbegehren der Entwicklungsländer zu entsprechen, weil es sich entweder um landwirtschaftliche Schutzpositionen oder um besonders empfindliche Produkte (Textilien, gewerbliche Artikel) handelte. Insgesamt wies die Kennedy-Runde für die Schweiz einen Senkungsansatz von 29,1% auf 1'300 Positionen auf, wo eine Einfuhr aus Entwicklungsländern bestand. Die Zollsenkungen waren relativ einzuschätzen, da meist ohnehin die zollfreie oder -niedrige Einfuhr auf Rohstoffe bestand.<sup>380</sup> Die beiden wichtigsten Ergebnisse für die Schweiz waren indirekter Natur, welche weiter unten erläutert werden. Durch die Verlängerung des multilateralen Baumwolltextilabkommens kam die Schweiz zu zusätzlichen Zollsenkungen in diesem Bereich. Noch entscheidender war der Agraraspekt.

Die Schweiz sah im Zollabbau wenig handelswirksame Gestaltungsmöglichkeiten. Vielmehr erforderten Exporte nach Entwicklungsländern hohe Direktinvestitionen und ausgiebige Entwicklungskredite. Ausserdem gaben die schweizerischen Welthandelsfirmen zu bedenken, das Problem bei der Einfuhr aus Entwicklungsländern läge nicht bei Zollschränken, sondern vor allem bei der Schulung der im Export tätigen Personen.<sup>381</sup> Das GATT forderte die Handelsabteilung auf, eine Marktstudie für Produkte aus Entwicklungsländern vorzunehmen. Die OSEC, die parastaatliche Zentrale für Handelsförderung, machte eine Umfrage bei 400 Importhändlern. Die Schlussfolgerung war ernüchternd:

---

<sup>379</sup> Vgl. Allgemein: Roger Graber: Entwicklungshilfe und Exportförderung im Kalten Krieg. Interessen, Motive und Strategien der Schweizer Exportindustrie in Entwicklungsländern (1955-1965). Unveröffentl. Lizentiatsarbeit. Universität Zürich Mai 2006.

<sup>380</sup> Die Gespräche mit der Türkei, Israel und Peru verliefen ergebnislos. Indien verzichtete nach einzelnen Kontakten auf Verhandlungen. Beschränkte Vereinbarungen kamen mit Spanien und Argentinien zustande. Spanien lehnte das fixe Phasensystem bei der Einfuhr landwirtschaftlicher Produkte ab und tat dasselbe bei den meisten Offerten der Schweiz. Ein Liberalisierungserfolg konnte ausserhalb des Kennedy-Runde-Rahmens im Käsehandel realisiert werden. Wie die EWG lehnte auch die Schweiz die meisten Begehren von Argentinien ab. Die Meinung der Handelsabteilung, dass keine Fiskaltaxen deren Einfuhr beschränken würden, muss in der Hinsicht relativiert werden, dass Erdöl nicht verhandelt wurde und beim Tabak mit den USA bereinigt wurde. Statistisch fällt ein Punkt nicht auf, der die Entwicklungsländer indirekt betraf. Die Veredelung von gewissen ursprünglich aus Entwicklungsländern stammenden Produkten, wie beispielsweise Kakaobohnen, fiel in die Kategorien des Handels unter den Industrieländern; AfZ IB Vorort 290.4.10.10.: Notiz Handelsabteilung zur Sitzung mit der spanischen GATT-Delegation am 5.4.1967; Notiz Handelsabteilung vom 14.4.1967; Bericht der Handelsabteilung über die Verhandlungen mit den Entwicklungsländern vom 3.7.1967, 9 S.; Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 15.9.1967 über die Genehmigung der im Rahmen der sechsten Handels- und Zollkonferenz des GATT (Kennedy-Runde) abgeschlossenen Übereinkommen, S. 21.

<sup>381</sup> AfZ IB Vorort 290.4.10.4.: Schreiben Vorort an Handelsabteilung vom 4. und 24.2.1964.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

„Den Lieferanten aus Entwicklungsländern fehlen oft genaue Kenntnisse der schweizerischen Marktverhältnisse. Nach anfänglichen Anstrengungen verlieren sie auch etwa die Geduld, wenn das Produkt nicht gleich „einschlägt“. Die schweizerischen Käufer hegen auch gewisse Skepsis gegenüber Produkten aus diesen Ländern. Der Qualitätsbegriff wird oft nach den Kriterien des Ursprungslandes anstatt nach denjenigen des Käuferlandes gehandhabt. Oft fehlt es auch an der Gleichmässigkeit der Qualität und an der Einhaltung der hier üblichen kaufmännischen Usanzen, z.B. bei den Zahlungskonditionen.“<sup>382</sup>

#### 3.2.2.2. Textilien: multilaterales Baumwollabkommen

Im Textilsektor dominierte die Diskussion um Baumwollprodukte. Ausgangspunkt war die Neuregelung des multilateralen Baumwolltextilabkommens im GATT aus dem Jahr 1962. Das Abkommen galt als Bollwerk gegen die massenhaften Billigimporte vor allem aus dem ostasiatischen Raum.<sup>383</sup> Die EWG und die USA machten ihre Zusagen, die Textilpositionen von den Ausnahmelisten zu nehmen, von einer Verlängerung abhängig. Die Importe hatten sich seit der Existenz des Abkommens allein für die EWG verdoppelt. Zudem sollte es auf Chemiefasern und entsprechendes Gemischgewebe ausgeweitet werden. Das Baumwollabkommen müsse weiterbestehen, da die Umstrukturierungen in den Industrieländern nicht abgeschlossen waren. Die Entwicklungsländer dagegen forderten eine Erhöhung der Einfuhrquoten.

Grundsätzlich liess die Schweiz die multilateralen Verhandlungen ihren Lauf nehmen, ehe sie spezifisch in bilateralen Verhandlungen Konzessionen aufgrund des erneuerten multilateralen Baumwolltextilabkommens erwirken konnte. Die Schweiz war nicht Mitglied dieses Abkommens, da sie keine mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen im Textilsektor kannte. Ihre hochwertigen Produkte standen weniger im direkten Konkurrenzverhältnis zur Massenproduktion. Ziel war es für die schweizerische Delegation, die eigenen Interessen auszusondern.<sup>384</sup> Eine etwas andere Strategie verfolgten

---

<sup>382</sup> Nach Abschluss der Kennedy-Runde wurde die Studie dem GATT-Sekretariat übergeben. Die Unterorganisation des Internationalen Handelszentrums formulierte aus den verschiedenen Länderberichten einen eigenen Bericht und versandte diesen an über hundert Entwicklungsländer; AfZ IB Vorort 290.4.10.10.: Schreiben Handelsabteilung an Vorort, Schweizerischer Bauernverband, Schweizerischer Gewerbeverband vom 10.4.1967; NZZ Nr. 4038 vom 27.9.1967.

<sup>383</sup> 1960 wurde im GATT anerkannt, dass wegen dem Strukturwandel Marktstörungen entstanden, was zuerst im Baumwollsektor untersucht wurde. 1961 präsentierte US-Präsident Kennedy ein „Siebenpunkteprogramm“ für die US-amerikanische Textilindustrie, weil sich die Importe innerhalb eines Jahrzehnts verzehnfacht hatten. Punkt 6 betraf die Einberufung einer internationalen Konferenz mit Ziel eines internationalen Abkommens, was sogleich im GATT in Angriff genommen wurde. Am 1. Oktober 1962 konnte ein Abkommen in Kraft gesetzt werden, welches bis 1967 gültig sein sollte und Ende dieses Jahres überprüft werden musste. Das Abkommen sollte Entwicklungsländern eine sichere Expansion gewährleisten und Industrieländer vor Marktzerstörungen schützen. Es verpflichtete Industrieländer zum schrittweisen Abbau der Einfuhrrestriktionen und Wachstumsraten für die Importe aus Entwicklungsländern, die allerdings von Land zu Land unterschiedlich waren. Schutz konnte man also nur nach Verhandlungen erlangen, wobei vor allem die bilateralen Abmachungen wichtig waren; AfZ NL Homberger 52.: Bericht Schweizerische Mission bei den EG vom 27.3.1965, 10 S., S. 6-7.

<sup>384</sup> AfZ IB Vorort 290.4.3.2.: Bericht GATT64/Del.Perm.6 Amb.12 vom 13.4.1965 über den Stand der Kennedy-Runde im GATT, 6 S., S. 5.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

die schweizerischen Textilverbände. Ein Ausschluss von den Zollsenkungen musste für sie vermieden werden. Sie forderten den produktweisen Einbezug einzelner Exportprodukte.<sup>385</sup> In der Folge bemühte sich die Schweiz um einzelne Positionen, wie Wollprodukte (Ausnahme der USA), Seidentuch (Ausnahme der EWG)<sup>386</sup> oder Stickereien (Ausnahme von Japan).<sup>387</sup> Im März 1967 sprachen sich die Entwicklungsländer nach langem Ringen für eine Verlängerung des GATT-Baumwolltextilabkommens aus, die mit leichten Quotenerhöhungen und einem Zollsenkungsangebot von 20% der Industrieländer verbunden waren. Das Abkommen ermöglichte Konzessionsmöglichkeiten für die Schweiz. Die EWG-Kommission erhöhte ihre Angebote trotz Widerständen der BRD deutlich. Nicht nur wurde das Senkungsangebot von 20 auf 25%, sondern auch auf eine Intervention der Schweiz für spezifisch schweizerische Produkte weitere limitierte Offerten gemacht und vom EWG-Ministerrat akzeptiert.<sup>388</sup>

Noch bedeutungsvoller für die schweizerische Textilindustrie war die Regelung des Veredelungsverkehrs, also die Regelung der Zwischenschritte bei der Textilherstellung über die Ländergrenzen, allen voran mit der EWG. 1966 erwog die EWG, die bisherigen bilateralen Abkommen der Schweiz mit der BRD, Italien und Frankreich im Rahmen der Vergemeinschaftung durch eines zwischen der EWG und der Schweiz zu ersetzen. Die Zollherabsetzungen in der Kennedy-Runde sollten die Schweiz hier zu einer Art Gegenleistung bewegen. Nach Auffassung des Vororts müssten also besondere Verhandlungen mit Brüssel aufgenommen werden, um sie von der Kennedy-Runde auszusparen. Weil die bisherigen Regelungen für Italien und die BRD vorteilhaft gestaltet waren, sträubten sich die Länder gegen eine Verhandlung. Die Gespräche wurden schliesslich 1968 aufgenommen und im Jahr darauf abgeschlossen.<sup>389</sup>

---

<sup>385</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.4.1.: Eingabe der Schweizerischen Zirnerei-Genossenschaft St. Gallen an Handelsabteilung vom 18.8.1965; NZZ Nr. 3886/3894 vom 20./21.9.1965: Vortrag an GV des Exportverbands der schweizerischen Bekleidungsindustrie vom 3.9.1965 in Bad Ragaz.

<sup>386</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.4.1.: Memorandum der schweizerischen Delegation vom 16.3.1965 betreffend Seidentücher, 3 S.; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll des Kontaktgesprächs vom 5.3.1965 zwischen der schweizerischen Kennedy-Runde-Delegation und den Unterhändlern der EWG-Kommission im Beisein der Vertreter der Mitgliedstaaten der EWG, 7 S., S. 3.

<sup>387</sup> Vgl. auch: Martin Peter: *L'industrie textile dans le Kennedy Round*. In: Kohlhase, Schwamm, 1974, S. 139-157.

<sup>388</sup> HAEC BAC 122/1991 10: Bericht der EWG-Kommission vom 3.4.1967, NCG(67) 18final; BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Telegramm Sachs an BMWi vom 12.4.1967.

<sup>389</sup> Siehe Kapitel 4.1.3.1.; AfZ IB Vorort 290.4.8.4.1.: Interne Notiz Vorort vom 2.3.1966.

#### 3.2.2.3. Landwirtschaft: Im Schatten der EWG

Neben der Disparitätenfrage bei den industriellen Zöllen wurde die Kennedy-Runde durch die Landwirtschaftsfrage geprägt. Es war eine äusserst umstrittene Auseinandersetzung zwischen den USA und der EWG. Wie bereits dargestellt wurde, konnte sich die Schweiz hinter der Haltung der BRD bis 1964 verstecken. 1965 veränderte sich die Situation. Bewusst überliess sie die Konfrontation weiterhin den USA und der EWG,<sup>390</sup> um in bilateralen Verhandlungen vor allem mit letzterer reziproke Forderungen zu stellen. Schliesslich konnte die Schweiz 1967 über die Bilateralisierung vorteilhafte Resultate erreichen, ohne auf multilateraler Ebene massgeblich zur Kasse gebeten zu werden. Um die komplexen Sachzusammenhänge zu verstehen, wird als erstes auf die allgemeine Konfrontation zwischen den USA und der EWG eingegangen. Des Weiteren werden innenpolitische Aspekte behandelt. Im Anschluss werden die bilateralen Gespräche mit der EWG erläutert.

Der sogenannte Pouletkrieg / Hähnchenkrieg / *Chicken War* bedeutete einen Testfall für die Behandlung der Agrarfrage im GATT, obwohl dieser eigentlich ausserhalb der Kennedy-Runde gehörte.<sup>391</sup> Alles in allem offenbarte der Fall, dass Regelungen im Landwirtschaftsbereich – auch wenn es nur volkswirtschaftlich unwichtige Bereiche betraf – ungemein schwierig zu lösen waren, weil sich protektionistisch wirkende Regelungen von Abschöpfungsquoten, Ausgleichsteuern und Zölle miteinander vermischten. Dieser Umstand warf seinen Schatten auf noch zu verhandelnde Landwirtschaftsregelungen. Darüber hinaus verdeutlichte der Fall, dass sich auf der Basis des GATT-Vertrags eine konsequente Landwirtschaftspolitik nur beschränkt durchführen liess und ein Zusammenhalt nur über eine konzessionsbereite Haltung von GATT-Vertragsparteien bewerkstelligt werden konnte. An der Eröffnungskonferenz 1964 kam die unterschiedliche Auffassung zwischen den USA und der EWG zum Ausdruck. Zum einen vertrat die EWG das Prinzip des sogenannten *montant de soutien*. In der Kennedy-Runde sollten auf dem Agrarsektor zunächst die Stützungsbeiträge, die jedes Land seinen Erzeugern zugutekommen lässt, festgestellt und über ihre Höhe verhandelt werden.<sup>392</sup> Zum anderen gingen die USA

---

<sup>390</sup> Detaillierte Darstellung in: Coppolaro, 2013, 149-176.

<sup>391</sup> Zur Geschichte des *Chicken War*: Der GATT-Vertrag kannte zu dieser Zeit noch kein unabhängiges Streit-schlichtungsorgan. Ergab sich eine Verletzung einer GATT-rechtlichen Bindung wurden *Panels* mit verschiedenen Ländervertretern unter der Aufsicht des Sekretariats zusammengerufen. Einen solchen Fall bildete der Hähnchenkrieg. Die EWG realisierte 1962 die Gemeinsame Marktregelung für Geflügel, die den zuvor enorm ansteigenden Export der USA einbrechen liess. Auch die Schweiz führte eine Regelung ein, in erster Linie, um den möglichen Transithandel zu vermeiden. Die USA stellten Gegenmassnahmen in Aussicht, die wiederum EWG-Exporte im selben Wertumfang treffen sollten. Diese Liste beinhaltete auch vier Produkte, bei denen die Schweiz Hauptlieferant war. Schliesslich konnte im Panel des GATT, unter Weitnauers Mitbeteiligung, eine gemeinsame Erklärung ausgearbeitet werden, die von der klagenden und beklagten Vertragspartei akzeptiert wurde. Mit der von US-Präsident Johnson am 4. Dezember 1963 unterschriebenen Erklärung erhob auch die USA eingeschränkte Massnahmen, die unter anderem keine Schweizer Interessen mehr betrafen; NZZ Nr. 3141 vom 7.8.1963; AfZ IB Vorort 1.5.3.17.: Protokoll der Vorortssitzung vom 26.8.1963, S. 41; Evans, 1971, S. 80.

<sup>392</sup> Eine zentrale Rolle spielte die Auffassung der EWG über verhandelbare Agrarpreise. Die Theorie ging davon aus, dass in keinem Land „echte“ Preise herrschen würden. Vielmehr würden die Erzeuger in irgendeiner Weise subventioniert werden. Damit glaubte die agrarprotektionistische EWG gleichberechtigt den Agrarexportstaaten gegenübertreten zu können.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

von einer Art Marktzutrittstheorie aus.<sup>393</sup> Weil die USA an sich aussenpolitisch die Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EWG unterstützten, war bei den Agrarverhandlungen im GATT mit erheblichen Abstrichen zu rechnen. Der Konflikt um die Agrarpakete führte zu einer Ausgliederung des Industrieteils. Denn um die Landwirtschaftsfrage nicht vollständig zu blockieren, gaben die USA das Prinzip der durchgehenden Gleichbehandlung der Agrarpositionen mit den Industriepositionen auf.<sup>394</sup>

Zur EWG-Ebene: Um den Agrarteil in der Kennedy-Runde zu deblockieren, musste sich die BRD betreffend einen Gemeinsamen EWG-Getreidepreis fügen. Frankreich forderte EWG-intern die Verknüpfung der Gemeinsamen Agrarmarktordnung mit der Teilnahme im GATT. Zum einen sicherte es den französischen Bauern das letzte grosse Puzzle der Gemeinsamen Agrarpolitik. Zum anderen war es ein Entgegenkommen an die USA und eine engere Bindung der BRD an die EWG im GATT.<sup>395</sup> Bisher hatte die BRD in der Kennedy-Runde versucht, die Industrie- von den Agrarfragen zu trennen und letztere zu verzögern. Dieses Spiel neigte sich dem Ende zu. Grundsätzlich verfolgte die BRD zwei Schienen in ihrer Strategie. Einerseits sollte der Aussentarif der EWG allgemein wieder auf das westdeutsche Niveau oder tiefer reduziert werden. Der Gewinn lag darin, dass andere Staaten ihre Zölle zusätzlich senken und Exportmöglichkeiten schaffen würden. Andererseits bereitete der Getreidepreis grosse Sorgen, wollte man hier nicht auf zusätzliche Billigimporte aus Drittländern (von ausserhalb der EWG) verzichten, die heimische Landwirtschaft (innerhalb der EWG) aber in den anderen Bereichen weiter schützen.<sup>396</sup> Ende 1964 setzte

---

<sup>393</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.13.: Bericht GATT 64/Del.Perm.3 Amb/8 vom 12.5.1964 über den Stand des Landwirtschaftsproblems in der Kennedy-Runde des GATT, 8 S., S. 8.

<sup>394</sup> Stattdessen schlugen die USA drei Warengruppen vor. Die erste Gruppe beinhaltete Produkte, die von der EWG ausschliesslich durch Zölle geschützt wurden. Sie sollten dem linearen Zollabbau unterstellt werden (Tabak, Baumwolle, Soyabohnen, Früchte- und Gemüsekonserven mit immerhin 65% der Agrarexporte der USA in die EWG). Die zweite Gruppe betraf die Stapelwaren Getreide (Futtermittel, Weizen, Mehl), Fleisch und Milchprodukte. Hier sahen sie weltweite Warenabkommen vor. Die dritte Gruppe, der Rest sozusagen, betraf allen voran Reis, Eier und totes Geflügel. Hier erklärte sich die USA bereit, auf der Basis des *montant de soutien* zu verhandeln. Die Gespräche mit der EWG stellten sich als schwierig heraus. Die Forderung der USA nach quantitativen Absatzgarantien wurde ihrem System widersprechend kategorisch abgelehnt, da der Binnenhandel Vorrang hatte. Problematisch erwiesen sich die zweite und dritte Gruppe, da die USA diese im Überfluss produzierte und über komparative Kostenvorteile verfügte, die EWG hier aber das Abschöpfungssystem einführte; AfZ IB Vorort 1.5.3.17.: Protokoll der Vorortssitzung vom 26.10.1964, S. 25; NZZ Nr. 4656 vom 2.11.1964; Zur US-Strategieplanung: LBJL Bator Papers Subject File: Box 12: Interne Notiz Bundy vom 27.10.1964, *corrected* 29.10.1964; Memoranden Strategiegespräche vom 27.-28.10.1964; Coppolaro, 2006b, S. 171-172.

<sup>395</sup> Coppolaro, 2006b, S. 188.

<sup>396</sup> Nachvollziehbar ist die bundesinterne Diskussion anhand der Kabinettsprotokolle: [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1963k/kap1\\_2/index.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1963k/kap1_2/index.html) (28. Nov. 2016): 75. Kabinettsitzung vom 7.5.1963; 81. Kabinettsitzung vom 27.6.1963; 89. Kabinettsitzung vom 4.9.1963; 91. Kabinettsitzung vom 18.9.1963; 102. Kabinettsitzung vom 4.12.1963; [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1964k/kap1\\_2/index.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1964k/kap1_2/index.html) (28. Nov. 2016): 105. Kabinettsitzung vom 8.1.1964.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Bundeskanzler Erhard durch, in der Getreidepreisfrage nachzugeben.<sup>397</sup> Ausschlaggebend war die US-Forderung nach dem Zugang zu Agrarmärkten der EWG, ohne die es keine Industriezugeständnisse gäbe.<sup>398</sup> Der EWG-Beschluss wurde gefasst, die Getreidepreise auf 1967 zu vereinheitlichen. Der Preis für Weizen lag zwischen dem Frankreichs und der BRD, sodass kein gesamter Produktionsschub zu erwarten war und der traditionelle Einfuhrhandel aus Drittländern nicht beeinträchtigt werden sollte. Jedoch lag er bei 60% über dem Weltmarktpreis. Mit diesem Schritt wurde die Gemeinsame Agrarpolitik irreversibel.<sup>399</sup>

Der Rubikon war überschritten. 1965 konnten die Agrarverhandlungen in der Kennedy-Runde auf GATT-Ebene beginnen. Anstatt sich in aussichtslose Diskussionen um Regeln zu stürzen, sollten direkt die Angebotslisten ausgearbeitet werden.<sup>400</sup> Eine Auswirkung der EWG-Krise des leeren Stuhls war, dass die EWG im September 1965 keine Angebotsliste einreichen konnte. Die USA hielten sich an den Termin, verzichteten jedoch auf Angebote, für die die EWG ihr Hauptlieferant war. Innenpolitischer Druck und die Sorge um einen GATT-Stillstand veranlassten sie zu diesem Zwischenschritt. Die USA bot umfassende 50% an, wobei einige wichtige Produkte fehlten. Die EFTA-Länder reichten ebenfalls Listen ein, weil sie den innenpolitischen Aspekt des Agrarteils für die USA für die gesamte Kennedy-Runde anerkannten. Diese Solidarität mit den USA isolierte die EWG und stellte sie fortan unter Zugzwang. Allerdings waren die EFTA-Offerten zum Missfallen der USA recht allgemein gehalten oder bezogen sich nur auf Teile.<sup>401</sup> Als die EWG knapp ein Jahr später ihre Agrarofferte einreichte, gipfelte die masslose Enttäuschung der USA. Intern wurde eine neue Handelsrunde diskutiert, eine „Johnson-Runde“, weil die Kennedy-Runde nicht den vollen Erfolg bringen würde. Schliesslich wurde trotzdem die eigene 50 Prozent-Offerte im Agrarteil aufrechterhalten, um weitere Rückzüge zu verhindern, die eine Kettenreaktion auslösen konnten.<sup>402</sup> Im Vorfeld der Schlussphase waren die Vertragsparteien im GATT zur Einsicht gelangt, dass das Ergebnis im Agrarsektor bescheiden sein würde. Agrarexportstaaten hielten sich mit entsprechenden Konzessionen im Industriebereich zurück. Für sie war die Runde schon vor dem Abschluss definitiv

---

<sup>397</sup> Unterschiedliche Meinungen in den Ministerien führten zur Bildung des Staatssekretärenausschusses für Europafragen zur Besserung der Koordination für Brüssel. So wird die These Coppolaros relativiert, nach der das unkoordinierte Auftreten zwischen dem Agrarministerium einerseits und dem Bundesministerium für Wirtschaft und dem Auswärtigen Amt andererseits zu einer Schwächung der westdeutschen Verhandlungsposition geführt hätte; Bundesarchiv (Hg.) Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Band 17 1964. München 2007: 141. Sitzung vom 28.10.1964: Stand der Verhandlungen der Kennedy-Runde, S. 471-472; Coppolaro, 2006b, S. 178.

<sup>398</sup> [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1964k/kap1\\_2/index.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1964k/kap1_2/index.html) (28. Nov. 2016): 113. Kabinettsitzung vom 4.3.1964; 114. Kabinettsitzung vom 11.3.1964; 118. Kabinettsitzung vom 1.4.1964; 123. Kabinettsitzung vom 27.5.1964; 136. Kabinettsitzung vom 23.9.1964.

<sup>399</sup> Coppolaro, 2006b, S. 200-203; Zur Auswirkung auf die Schweiz blieb der Bundesrat vage: AfZ NL Jolles 173: Kleine Anfrage Eisenring vom 14.12.1964: Ob nicht zwischenzeitlich der Abschluss eines Handelsvertrags wünschbar und möglich sei? – Antwort 25.2.1965; Kleine Anfrage Zeller vom 17.12.1964: Welche Auswirkungen sind aus dem Getreidepreisbeschluss der EWG für die schweizerische Landwirtschaft zu erwarten – Antwort 25.2.1965.

<sup>400</sup> Coppolaro, 2006b, S. 193-197; AfZ IB Vorort 290.4.3.2.: GATT TN.64/39/Rev.1 vom 18.3.1965: Vorschläge des TNC für die Agrarverhandlungen, 2 S.

<sup>401</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 TA Box 91: Telegramm Blumenthal an Roth vom 26.7.1965; BAR Koblenz N 1266 NL Hallstein 1119: Private Notiz Meyer an Hallstein vom 23.8.1965.

<sup>402</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 TA Box 91: Memoranden Bator an Johnson vom 2. und 4.8.1966; LBJL National Security File Subject File Trade Box 47: Memorandum Roth an Johnson vom 19.8.1966.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

eine Enttäuschung. Multilaterale Abkommen über den Handel mit Milch und Fleischprodukten waren aus den Traktanden gefallen. Auf das multilaterale Getreideabkommen wird im Kapitel zum Schlusspaket eingegangen.

Für die Schweiz war der Faktor entscheidend, dass sich die EWG weigerte, ihre Gemeinsame Agrarpolitik im GATT-Rahmen umfassend zu verhandeln. Im Schatten der EWG brauchte die Schweiz nichts zu fürchten. Die aktive Teilnahme führte zu eigenen Angeboten als auch zu Konzessionswünschen. Die Formulierung der handelspolitischen Interessen und deren Verhandlung mit der Schweiz sind im folgenden Gegenstand der Untersuchung.

Bis 1964 kam die Strategie(schwierigkeiten) der BRD der Schweiz entgegen. Die Schweiz verhielt sich in den GATT-Diskussionen äusserst zurückhaltend.<sup>403</sup> 1965 aber musste sie sich in der Agrarfrage selbst positionieren. Der Journalist Paul Keller verglich die Kennedy-Runde in den Basler Nachrichten mit einem Supermarkt, in dem nun auch Agrarprodukte angeboten würden.<sup>404</sup> Es führte zum Umstand, dass die Schweiz einerseits mit Forderungen konfrontiert wurde. Andererseits war es ein guter Zeitpunkt, um eigene Anliegen einzubringen. Mit dem Aufruf, die Offerten zu erstellen, wurde in Bern eine interne Arbeitsgruppe für landwirtschaftliche Aussenwirtschaftsfragen zur Kennedy-Runde eingesetzt. Sie stellte 18 Produktgruppen zusammen, die wiederum in drei Klassen geteilt wurden, welche Bedeutung die Agrarimporte auf die schweizerische Landwirtschaft hatten:

Tabelle 3.2: **Aufgliederung der schweizerischen Agrarimporte nach Schutzbedürfnis, 1963**

Kapitel Zolltarif 1-24	In Millionen Franken (1963)	In %
Keine inländische Konkurrenz	411	17
Kein enger Agrarschutz vorhanden, aber gewisse Konkurrenz	731	30
Einfuhr von Produkten, die für die landwirtschaftliche Einkommensbildung von essentieller Bedeutung sind	1307	53
Zusammen	2449	100

Der Bericht der Arbeitsgruppe war eine bewusste Gegenthese zur Meinung in der Ständigen Wirtschaftsdelegation, die zuvor in Richtung der Marktzutritts-Theorie der USA optierte. Die Schweiz könne an den allgemeinen Agrarverhandlungen nicht teilnehmen. Man bräuchte eine ausreichende Produktionsbasis wegen dem Neutralitätsstatus. Sie sei das grösste Importland pro Kopf. 40% davon würden aus der EWG stammen und zwingen zu einschränkenden Massnahmen. Der kleine Markt reagiere empfindlicher als andere auf die Weltmarktpreise, darum sei ein strenges Dosierungssystem vonnöten. Ausserdem machte die Ausfuhr 1963 im Verhältnis nur 15% der Einfuhren aus.<sup>405</sup> Auf diesen Bericht hin bestimmte die Ständige Wirtschaftsdelegation die Taktik.

<sup>403</sup> AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4.9.1963, 5 S.

<sup>404</sup> Basler Nachrichten Nr. 254 vom 19./20.6.1965: Im „Kaufhaus zur Kennedy-Runde“.

<sup>405</sup> AfZ IB Vorort 290.4.11.2.: Bericht der Arbeitsgruppe für landwirtschaftliche Aussenwirtschaftsfragen in der GATT-Kennedy-Runde vom 10.2.1965, 7 S.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Zum einen sollte gegenüber den Agrarexportländern eine gewisse Konzessionsbereitschaft signalisiert werden. Zum anderen sollten mit der EWG Gespräche aufgenommen werden, um vor allem für Milchprodukte Konzessionen zu erreichen. Von Fall zu Fall sollten einzelne Produkte verhandelt werden. In allen Produktarbeitsgruppen, die interessant waren, sollte mitgearbeitet werden. Wie die EWG sollte auch die Schweiz jeweils auf den Ausgleich der vollen Differenz zwischen inländischem Produzentenpreis und dem Einfuhrpreis achten. Sie sollte sich als „Sonderfall“ profilieren. Darüber hinaus verschaffte die Situation in den Agrarverhandlungen endlich die hier weiter unten behandelte Voraussetzung für die Vollmitgliedschaft der Schweiz im GATT.<sup>406</sup>

Die schweizerische Offerte im GATT beschränkte sich auf kleinere Angebote für Zollreduktionen und auf die Absichtserklärungen, bei multilateralen Abkommen den Zugang zum schweizerischen Markt vertraglich zu vereinbaren. Dabei wurde Reziprozität gefordert.<sup>407</sup> Die Offerte für ein internationales Getreideabkommen war von einer prozentualen Marktzugangsregelung abhängig. Die Schweiz bot eine Zutrittsgarantie von einer Minimalverpflichtung von 55% des Eigenverbrauchs, behielt sich aber vor, die Möglichkeit von Preisanpassungen zu wahren und verzichtete auf ein Zollsenkungsangebot. Eine tiefere Quote hätte den Widerstand der Agrarexportstaaten geweckt. Mit der gefundenen Zahl erhoffte man sich von diesen Offerten bei den Industriegütern. Im Beitrittsprotokoll zum GATT-Beitritt wurde angemerkt, falls die Schweiz keine Zutrittsregeln im Agrarmarkt zulasse, könnten andere GATT-Vertragsparteien die Mitgliedschaft wieder in Frage stellen. Da die Schweiz mit den Agrarexportstaaten stark aktive Handelsbilanzen und kaum Hauptlieferantenpositionen hatte, genügten schlussendlich kleinere Konzessionen, um eine offene Opposition abzuwenden.<sup>408</sup>

Die Schweiz hatte in den 1950er-Jahren die Landwirtschaft auf die gesetzliche Grundlage des mittelgrossen Familienbetriebs gestellt, wobei die geordnete Aufgabe der kleineren Betriebe eingeleitet wurde. Produktivitätssteigerung und Rationalisierung sollten zur Modernisierung für eine industrielle Nahrungsmittelproduktion führen. Nach dem Historiker Peter Moser war „die in der Schweiz betriebene Agrarpolitik [...] weitgehend die lokale Variante einer fast überall in Westeuropa vollzogenen Politik, die bestrebt war, die Landwirtschaft auf Kosten der natürlichen Ressourcen der Logik der industriellen Produktionsweise zu unterstellen.“<sup>409</sup> Für die Kennedy-Runde hatte die Situation mehrere Konsequenzen. Die politische Forderung der Lohnparität der Bauernschaft führte im Endeffekt zu einer äusserst restriktiven Haltung gegenüber den Importen, welche deren Einkommen schmälerten. Eine innenpolitische Zuspitzung konnte vermieden werden, da das Landwirtschaftskapitel von der Industrie gesondert behandelt wurde. Theoretisch gefährdeten aber

---

<sup>406</sup> AfZ IB Vorort 290.4.11.2.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 24.2.1965, 2 S.

<sup>407</sup> Gegenüber den USA wurde die Offerte geringfügig nachgebessert; AfZ IB Vorort 290.4.11.5.: Antrag des EVD an den Bundesrat vom 11.9.1965 der Landwirtschaftsofferte der Schweiz für die Kennedy-Runde. Bericht 6 S. mit Liste; SBV: Protokoll Sitzung Leitender Ausschuss vom 27.9.1965; AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 27.9.1965, S. 38-45; AfZ IB Vorort 290.4.11.5.: Bericht Weitnauer vom 7.12.1965 über die Landwirtschaftsofferten anderer Länder in der Kennedy-Runde des GATT.

<sup>408</sup> AfZ IB Vorort 290.4.11.11.: Eingaben Schweizerischer Bauernverband vom 8.7.1966; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 13.7.1966, 6 S., S. 2; AfZ IB Vorort 290.4.8.1.5.: Bericht Weitnauer vom 5.12.1966 über den Stand der Kennedy-Runde, 37 S. S. 8-12.

<sup>409</sup> Peter Moser: „Privilegierter Volksstand“ oder „Untergang des Bauerntums“? Die staatliche Agrarpolitik der 50er/60er Jahre. In: Mario König, Georg Kreis, Franziska Meister, Gaetano Romano (Hg.): Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren. Zürich 1998, S. 62.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Minderleistungen im Agrarbereich die Konzessionsmöglichkeiten im Industriebereich. Dies führte mehrmals zur Situation, dass der Exportverband Vorort den Schweizerischen Bauernverband warnte.<sup>410</sup> Den Bauernverband beschäftigte zudem ein internes Problem. Der Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten scherte aus der offiziellen Linie aus und übergab ihn mit eigenen Eingaben an den Bund. Der Grund lag in der Differenz zwischen der allgemeinen protektionistischen Haltung und dem exportorientierten Interesse bei Milchprodukten. In den 1960er-Jahren führte die Rationalisierung und Mechanisierung des Produktionssystems zu einer wahren Schwemme der Verkehrsmilchmenge.<sup>411</sup> Der Milchsektor musste mit seiner teuren Überproduktion Absatzkanäle ins Ausland suchen.

Naheliegender war, Verhandlungen mit dem Haupthandelspartner zu führen – der EWG. Bereits in der Dillon-Runde konnte ein vorteilhafter Deal geschlossen werden, als man die Zölle für Hartkäse gegenseitig im GATT band. Vorerst wurden in einem Zeitraum von anderthalb Jahren Gespräche mit der EWG ausserhalb der Kennedy-Runde in Brüssel geführt. Auslöser war die Vergemeinschaftung. Die neue EWG-Milchmarktordnung führte wegen den Abschöpfungsregeln zu Verteuerungen der Schweizer Exporte und bedrohte den Absatz. Für Schachtelkäse (42% des Exports gingen in den EWG-Raum) und „jungem“ Hartkäse, sowie Milchpulver (Kindermedizinalpulver) wurde verhandelt.<sup>412</sup> Als die Gespräche kaum Fortschritte verzeichneten, gedachte die Schweiz finanzielle Ausgleichsmassnahmen einzuleiten, bis die Abschöpfungsregelung der EWG neu bestimmt war. Anstatt sich auf weitere Direktverhandlungen einzulassen, beschloss nun die EWG auch den Hartkäse dem Abschöpfungssystem zu unterstellen. Zu diesem Zweck wurden die GATT-gebundenen Zölle auf Hartkäse dekonsolidiert (d. h. neu verhandelbar gemacht). Die Festlegung des Mindestpreises für Milchprodukte wurde somit Teil der Kennedy-Runde, auch im bilateralen Rahmen mit der Schweiz.<sup>413</sup>

---

<sup>410</sup> Vgl.: AfZ IB Vorort 290.4.1.14.: Schreiben Vorort an Handelsabteilung vom 4.9.1964 über die Unterstellung von Positionen der Kapitel 1-24 unter den Zollabbau mit Ergebnisbericht der Rundfrage des Vororts 8 S.; AfZ IB Vorort 290.4.11.2.: Eingabe Schweizerischer Bauernverband vom 2.9.1964; SBV: Protokoll Sitzung Leitender Ausschuss vom 5.10.1964; GV des Europäischen Verbands der Landwirtschaft (CEA) vom 28.9.-2.10.1964 in Montreux; AfZ IB Vorort 290.4.2.1.6.: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 14.10.1964, 3 S.

<sup>411</sup> Baumann, Moser, 1999, S. 385-386.

<sup>412</sup> Neben Landwirtschaftsprodukten (weitere Kontaktnahmen zu Rinderkontingenten, Zucker und Biscuits, Saatgut) wurden durch den Übergang der Aussenhandelspolitik vom nationalen Rahmen an die EWG-Kommission Produktregelungen betroffen, die bisher bilateral zwischen der Schweiz und anderen Ländern verankert waren. Am wichtigsten war der Bereich des Textilveredelungsverkehrs. Auch reichte die Schweiz bereits eine Note zum Direktversicherungsbereich ein; AfZ IB Vorort 290.4.11.4.: Memorandum der schweizerischen Regierung an die EWG-Behörden und die Behörden der Mitgliedstaaten der EWG vom 12.10.1964 betreffend die Einfuhr in die Mitgliedstaaten der EWG von Schmelzkäse schweizerischen Ursprungs, 3 S.; AfZ IB Vorort 290.4.2.1.6.: Notiz Marti / Jaeger, Handelsabteilung, an Weitnauer vom 8.1.1965 über die GATT-Konsolidierung von Hartkäse; HAEC BAC 3/1978 255: Note vom 5.2.1965 zu Direktversicherungen; AfZ NL Jolles 172: Bericht der Schweizerischen Mission bei den EG vom 4.6.1965 zum heutigen Stand der Brüsseler Integrationsbestrebungen 24 S., S.16; AfZ IB Vorort 290.4.3.2.: Vertraulicher Bericht Handelsabteilung vom 13.8.1965 über den Stand der Kennedy-Runde des GATT, 15 S., S. 7; AfZ IB Vorort 274.1.5.2.: Notiz Marti, Handelsabteilung, vom 8.11.1965; HAEU SGICEE 4015: Protokoll 185. EWG-Ministerratstagung vom 4.-12.5.1966.

<sup>413</sup> AfZ IB Vorort 290.4.11.11.: Eingabe Schweizerischer Bauernverband vom 8.7.1966; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 13.7.1966, 6 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Auf Initiative der Schweiz begannen Ende 1966 die Gespräche mit der EWG in Genf. Sie führten zu bilateralen Regelungen im Agrarbereich. Die Genfer Plattform hatte entscheidende Vorteile. Es musste nicht mehr einzeln über Produkte gestritten werden, sondern im GATT-Rahmen auf der Basis der Reziprozität mit zusätzlichen Produkten. Die Schweiz war nicht mehr Bittsteller, sondern hatte mit eigenen Einfuhrzöllen ein Gegenangebot zur Hand. Die kleine EWG-Offerte für die Kennedy-Runde liess keine grossartigen Gegenkonzessionsforderungen erwarten. Sie erstreckte sich auf lediglich 11% der Ausfuhren schweizerischer Erzeugnisse, für weitere 6% bot sie die Fortsetzung von Nullzöllen an, womit für 83% der Agrarexporte keine Offerte vorlag. Die gesamten Importe der Schweiz entsprachen 11% der Exporte der EWG in die Schweiz, die Agrarimporte der EWG machten gar 41% der gesamten der Schweiz aus, während bei der Schweiz 70% der Agrarexporte in die EWG gingen, davon zur Hälfte Milchprodukte. Hinzu kam, dass die Schweiz besser das Argument der höheren heimischen Rohstoffkosten einbringen konnte. Eine reine Regelung mit der EWG-Agrarmarktordnung hätte keine Rücksicht auf das schweizerische Preisniveau genommen. Umgekehrt konnte die EWG ihre Abschöpfungs- und Restitutionsregelungen im GATT legitimieren.<sup>414</sup>

Die bilateralen Gespräche verliefen besonders intensiv. Die Schweiz hatte Interesse an Exportregelungen. Für viele Agrarprodukte war die EWG Hauptlieferant. Auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit war die Schweiz äusserst restriktiv, was Konzessionen anbelangte. Vielmehr verwies sie auf den bilateralen Gesamtausgleich, da im Industriebereich nach wie vor ein Ungleichgewicht zu ihren Ungunsten bestand.<sup>415</sup> Die EWG wiederum hielt die schweizerischen Offerten für zu vage. Sie verlangte eine Verbesserung der Offerte. Resultat war, dass die bilateralen Agrarverhandlungen auch nach dem Durchbruch in den Gesamtverhandlungen weiterliefen. Aus Rücksicht auf den Gesamtausgleich mit der Schweiz sah die EWG von umfassenden Konzessionen ab.<sup>416</sup> Nach und nach kristallisierte sich ein detailreiches gegenseitiges Angebot heraus. Bei den Milchprodukten kam es zu erheblichen Zollsenkungen. Weitere Regelungen gab es bei landwirtschaftlich verarbeiteten Produkten, dem Viehhandel und weiteren Agrarprodukten.<sup>417</sup> Schliesslich musste die EWG-Delegation eingestehen, dass das Agrardossier deutlich zugunsten der Schweiz ausgefallen sei.<sup>418</sup>

---

<sup>414</sup> Vgl. etwa: AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll Nr. 11 der Konsultation vom 6.10.1966 zwischen der schweizerischen Kennedy-Runde-Delegation und den Unterhändlern der EWG-Kommission im Beisein der Vertreter der Mitgliedstaaten der EWG, 4 S.; AMAE 77 1967-1975 755: Protokoll des bilateralen Treffens Delegation der EG-Kommission mit der Schweiz vom 2.11.1966, Suisse/CR/12/66, Genf 16.1.1967, S. 2; HAEU BAC 62/1980 57: Protokolle Treffen EWG-Schweiz zum Agrarteil vom 12.11., 2.12., 12.12. und 20.12.1966.

<sup>415</sup> SBV: Protokolle der Sitzungen Leitender Ausschuss vom 3.8. mit Referatstext Jeanrenaud, und vom 23.-24.11.1966.

<sup>416</sup> HAEC BAC 62/1980 56: Bericht der Delegation der EWG-Kommission für die Verhandlungen im GATT vom 14.2.1967, Suisse/CR/16.

<sup>417</sup> HAEC BAC 122/1991 10: Bericht der EWG-Kommission vom 3.4.1967, NCG(67) 18final; AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 24.4.1967, S. 3.

<sup>418</sup> AfZ IB Vorort 290.4.11.11.: Protokoll Handelsabteilung vom 30.5.1967 über die Agrarverhandlungen in der Kennedy-Runde zwischen der Schweiz und der EWG 4 S.; siehe auch im Gesamten der Zollverhandlungen: HAEU SCGICEE 4019: Volume 23: Bericht EWG-Kommission vom 31.5.1967; HAEU SCGICEE 4018: Volume 22: Notiz SGCI vom 20.6.1967; HAEU SCGICEE 4020: Volume 24: Notiz französisches Wirtschaftsministerium vom Juli 1967.

#### 3.2.2.4. Uhren: Das erste bilaterale Abkommen mit der EWG

Das Jahr 1967 war für die Beziehungen zwischen der EWG und der Schweiz historisch. Das erste bilaterale Abkommen wurde beschlossen. Das Uhrenabkommen im Rahmen der Kennedy-Runde ist ein Beispiel, wie transnationale Aspekte von grosser Wichtigkeit sein konnten. Das Motiv des Abkommens war, dass ein westeuropäischer Produktionsraum geschaffen wurde und im Gegenzug schweizerische Kartellbestimmungen abgebaut wurden. Bewusst wurde ein transnationales Motiv benützt, um die Verhandlungen im Uhrensektor zu bilateralisieren. Rund ein Achtel der schweizerischen Ausfuhren betrafen den Uhrensektor, 1966 etwa 2 Milliarden Franken. 97% der Produktion wurde im Ausland verkauft, aber nur etwa ein Fünftel ging in den EWG-Raum. Die Zahlen über Absatzmärkte allein können nicht erklären, warum die Schweiz ein Interesse an einem Abkommen mit der EWG hatte. Vielmehr müssen im Folgenden die nationalen wie globalen Zusammenhänge der Produktionsseite in Betracht gezogen werden.

Das schweizerische Uhrenkartell mit einer komplexen Struktur aus Privatverbänden, Aktiengesellschaften und Bund hatte seinen Ursprung in der Zwischenkriegszeit. Im Bestreben, die heimische Industrie zu schützen, wurden verschiedene privatwirtschaftliche Massnahmen getroffen, die schliesslich mit dem Uhrenstatut zur besseren Disziplinierung staatsrechtlich abgesichert wurden. Im Mittelpunkt stand die Verhinderung der sogenannten *Chablonnage*. Um die massiv ansteigenden Zölle für Uhren zu umgehen, begannen Firmen in der Zwischenkriegszeit Uhrenbestandteile anstatt die vollständigen Produkte zu exportieren, um sie im jeweiligen Verkaufsland zusammenzusetzen. Dieses System lief Gefahr, dass die Uhrenfirmen langfristig aus der Schweiz ausgelagert wurden. Die Lösung war ein nationales Verbot der Ausfuhr von Uhrenbestandteilen.<sup>419</sup> In den 1960er-Jahren gaben neue Marktverhältnisse den Ausschlag, dass die kartellistische Ordnung sukzessive abgebaut wurde. Die Dominanz der schweizerischen Industrie im weltweiten Uhrenmarkt kam durch die Konkurrenz vornehmlich aus Frankreich, den USA und Japan unter Druck. Die massenhafte Serienherstellung der mechanischen Uhr stellte die kleinstrukturierte heimische Uhrenindustrie vor massive Probleme, etwa in der Finanzierung.<sup>420</sup> Die Zusammenarbeit sollte vor allem mit der restlichen westeuropäischen Uhrenindustrie angestrebt werden. Dabei sollte die *Antichablonnage*-Politik quasi europäisiert und die Zölle abgebaut werden.<sup>421</sup>

---

<sup>419</sup> Pierre-Yves Donzé: *Histoire de l'Industrie horlogères Suisse. De Jacques David à Nicolas Hayek, 1850-2000*. Neuenburg 2009, S. 101-148; Christophe Koller: *L'Affaire Bulova Watch et les Etats-Unis au temps du protectionisme. Stratégie d'entreprise et „migrations“ de l'industrie horlogère Suisse*. In: Hans-Jörg Gilomen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Globalisierung – Chancen und Risiken. Die Schweiz in der Weltwirtschaft 18.-20. Jahrhundert*. Zürich 2003, S. 235-250.

<sup>420</sup> Donzé, 2009, S. 149-189; NZZ Nr. 58 vom 26.1.1968: Vortrag Oprecht.

<sup>421</sup> Vgl. Nicolas Nagy: *Les relations entre la Suisse et la CEE en matière horlogère*. In: Norbert Kohlhasse und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 75-92.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Die EWG wiederum hatte vor allem ein Interesse an der Liberalisierung der Fertiguhrenmärkte. Als Hintergrund der Motivlage sollte die dominante und restriktive schweizerische Uhrenkonkurrenz aufgebrochen werden. Sie setzte die Schweiz unter Druck, indem sie die Uhrenzölle zu einer Ausnahme von der 50 Prozent-Linearkürzung machte, wenn nicht eine Lösung bei den nichttarifären Handelshemmnissen herbeigeführt wurde. Ausgangslage für die Aufnahme bilateraler Gespräche war ein EWG-Ministerratsbeschluss auf Initiative der EWG-Kommission von Ende 1964. Dieser verlangte die Auflockerung des Schablonierungsverbots (Ausfuhrverbot von Rohwerken und regulierenden Bestandteilen) im Uhrenstatut einerseits und andererseits im Treueprämiensystem zwischen den Fabrikanten von Fertiguhren und den Herstellern von Rohwerken und regulierenden Bestandteilen (Privatrechtliches Abkommen, bei dem sich Fertiguhrenfabrikanten verpflichten, keine Rohwerke und regulierende Bestandteile aus dem Ausland zu kaufen, die Hersteller von Rohwerken und regulierenden Bestandteile verpflichten sich, keine Fertiguhren auf den Markt zu bringen).<sup>422</sup> Ausserdem waren Uhren gegenüber den USA auf der Disparitätenliste der EWG. Falls die USA ihre Ausweichklausel auf Uhrenzölle aufheben würde, würde die EWG auf die Disparität verzichten. Der bilaterale Uhrenzollkonflikt Schweiz – USA ist Gegenstand eines separaten Kapitels.

Der Uhrensektor war der einzige Bereich, bei dem die EWG den direkten Kontakt zur Schweiz aufnahm. Die Schweiz wurde somit über die Kennedy-Runde nicht ganz unfreiwillig zu einer Form der Koordination gezwungen.<sup>423</sup> Für die EWG-Kommission hatte dies den Vorteil, auch im Uhrensektor eine gemeinschaftliche Politik zu etablieren. Der Vorteil für die Schweiz lag in ihrer marktbeherrschenden Stellung als Basis für Verhandlungen. Delegationsleiter Weitnauer schlug vor, die schweizerische Ausfuhrregelung – die *Antichablonnage*-Politik – zum europäischen Vorbild zu machen. Darunter verstand er Qualitätsbestimmungen („*fabricants de bonne foi*“) zur Einfuhr von Uhrenbestandteilen. Damit sollte ein aussereuropäischer Konkurrenzschutz bewirkt werden.<sup>424</sup> Während Weitnauer somit eine Harmonisierung der europäischen Exportregelung anstrebte, erklärte sein Gegenpart EWG-Delegationsleiter Hijzen, er wolle kein „Superkartell“ und lehnte den Vorschlag vorerst ab.<sup>425</sup> Dass die Verhandlungen vorerst nicht voranschritten, war auch dem

---

<sup>422</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.1.6.: Memorandum Pierre Millet, Generaldirektor für Angelegenheiten des EWG-Binnenmarkts, an Wurth vom 30.7.1964.

<sup>423</sup> Vgl. Quellen zu den Schweiz-internen Abklärungen für bilaterale Verhandlungen: AfZ IB Vorort 290.4.2.1.6.: Antwort der Schweizerischen Uhrenkammer vom 9/10.9.1964; Notiz Rothenbühler an Homberger vom 12.10.1964 über die GATT-Besprechungen Schweiz / EWG mit Liste der Fragen die an der Besprechung vom 29.9.1964 zum Uhrenproblem aufgeworfen wurden; AfZ IB Vorort 290.4.8.2.1.: Schreiben Handelsabteilung an Schweizerische Uhrenkammer vom 8.12.1964.

<sup>424</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Telegramm Soldati an Stopper / Weitnauer / EPD vom 23.2.1965; HAEU BAC 62/1980 58: EWG-Treffen mit der Schweiz vom 5.3.1965; AfZ IB Vorort 290.4.3.2.: Bericht GATT64/Del.Perm.6 Amb.12 vom 13.4.1965 über den Stand der Kennedy-Runde im GATT, 6 S., S. 3.

<sup>425</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.1.9.: Protokoll der 2. Konsultationen vom 12.4.1965 zwischen der schweizerischen Kennedy-Runde-Delegation und den Unterhändlern der EWG-Kommission im Beisein der Vertreter der Mitgliedstaaten der EWG, 14 S., S. 6-10.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Umstand geschuldet, dass sich das Interesse der schweizerischen Uhrenindustrie in engen Grenzen hielt.<sup>426</sup> Anfang 1966 erkannte sie in privatwirtschaftlichen Gesprächen in Paris, dass eine europäische Regelung mit Vorteilen verbunden war. Die nunmehr aufgestellten Forderungen setzten sich aus nationalen Gesichtspunkten als auch aufgrund der Gegebenheiten der internationalen Struktur der Uhrenproduktion zusammen. Aus nationalem Gesichtspunkt war eine volle Senkung der Zölle um 50% erwünscht. Auf europäischer Ebene konnten Probleme mit Frankreich einer Lösung zugeführt werden. Eine gemischte Kommission Schweiz – EWG zur europäischen Qualitätskontrolle hätte hier mehrere Pluspunkte. Frankreich betrieb mit Produktionsstätten auf den Jungferninseln in der Karibik eine Art Dumping. Zudem würde es Imitate produzieren. In der BRD sei dies gerichtlich verhindert worden, im Nachbarland noch nicht. Auf globaler Ebene versprach ein Abkommen, dass gegenüber den USA gemeinsame Sache gemacht werden konnte; auch die japanische Konkurrenz konnte eingeschränkt werden.<sup>427</sup>

Obwohl Frankreich ein Interesse an einer europäischen Regelung signalisierte,<sup>428</sup> hatte inzwischen die EWG-Kommission ein Memorandum ausgearbeitet, das in seinem Grundton wie eine Anklageschrift gegen ein Kartell klang. Unter anderem widerspreche die *Bona-Fide*-Klausel dem Römer-Vertrag *in puncto* freien Warenverkehrs und sei privatrechtlich wegen dem Charakter einer Kartellabsprache problematisch. Die Schweiz sei für ein liberales Handelsregime nicht bereit. Darauf schlug Weitnauer der EWG-Kommission einen Verhandlungsvorschlag vor, der im Nachgang auch den Support der schweizerischen Uhrenindustrie hatte: a) Aufhebung der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen auf die Uhrenaufuhr mit Ausnahme der Qualitätskontrolle auf 1970, b) Zollsenkung der EWG von 50%, Zusammenarbeit der Industrie und gleichzeitig die Zusammenarbeit in einem Gremium mit der BRD, Frankreich, Italien und der Schweiz sowie c) die Schaffung gemeinsamer Regeln.<sup>429</sup> Weil die EWG die privatwirtschaftlichen Vereinbarungen für weiterhin zu restriktiv hielt, wurde der Vorschlag abgelehnt. Erneut waren die GATT-Gespräche blockiert.<sup>430</sup>

---

<sup>426</sup> Vgl.: AfZ NL Weitnauer Schachtel 25: Memorandum EWG vom 6.5.1965 mit 10 Fragen an die Schweiz; AfZ IB Vorort 290.4.8.2.2.: Schreiben Weitnauer an Wittwer vom 20.5.1965; AfZ IB Vorort 290.4.8.2.1.: Schreiben Schweizerische Uhrenkammer an Weitnauer vom 10.6.1965; Schreiben Weitnauer an Wittwer vom 12.6.1965; AfZ NL Weitnauer Schachtel 25: Schreiben Wittwer an Weitnauer vom 24.6.1965; AfZ NL Weitnauer Schachtel 25: Antwortbogen auf den Fragebogen vom 2.7.1965.

<sup>427</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.2.1.: Eingabe der ASUAG / Ebauches SA / Uhrenkammer vom 28.3.1966, 13 S.

<sup>428</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.2.1.: Schreiben des französischen Aussenministeriums an die schweizerische Botschaft in Paris vom 21.12.1965; Schreiben der schweizerischen Botschaft in Paris an das französische Aussenministerium vom 20.1.1966.

<sup>429</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 25: Abschrift Stellungnahme EWG vom 31.5.1966; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Memorandum der EWG-Kommission über die Uhrenindustrie vom 1.6.1966; Vgl. zur internen Lösungsfindung: AfZ IB Vorort 290.4.8.2.1.: Interne Notiz Rothenbühler vom 8.6.1966; Notiz Weitnauer vom 14./16.6.1966 mit schweizerischem Verhandlungsvorschlag; Interne Notiz Rothenbühler vom 17.6.1966; AfZ NL Weitnauer Schachtel 25: Notiz vom 16.6.1966 Vorschläge der Schweiz zu Uhrenverhandlungen mit der EWG; Notiz des Generalsekretärs des EVD an Weitnauer vom 7.7.1966.

<sup>430</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll Nr. 10 der Konsultation vom 20.7.1966 zwischen der schweizerischen Kennedy-Runde-Delegation und den Unterhändlern der EWG-Kommission im Beisein der Vertreter der Mitgliedstaaten der EWG, 19 S., S. 5-6.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Nicht nationale, sondern transnationale Interessen der internationalen Arbeitsteilung ermöglichten jeweils, dass die spezifischen Verhandlungen weitergeführt wurden. Der Unterbruch wurde von Vertretern der Privatwirtschaft aus der Schweiz, BRD, Frankreich und Italien zu Aussprachen genutzt. Lockvogel zu derartigen Gesprächen war, dass die Schweiz ein zweiteiliges Abkommen vorschlug. In einem ersten Schritt sollten im Gegenzug zu einer 25 Prozent-Zollsenkung der EWG die schweizerischen Ausfuhrrestriktionen aufgehoben werden. Werden gemeinsame Vereinbarungen auf privatwirtschaftlicher Ebene geschlossen, sollte in einem zweiten Schritt die EWG bis 1970 die Zölle um 50% senken. Würde die Schweiz allein die eigenen Ausfuhrkriterien aufheben, würde die schweizerische Uhrenindustrie mit dem Kauf von Fabrikationsstätten im Ausland beginnen, so auch auf den Jungferninseln. Dies war bestimmt nicht im Interesse der Uhrenindustrie der anderen europäischen Länder.<sup>431</sup> In diesen Gesprächen ging es um die Gründung finanzieller und industrieller Konsortien als Mittel der Zusammenarbeit.<sup>432</sup> Ausschlaggebend war die Lockerung der privatwirtschaftlichen Konventionen der Schweiz. Die Lösung war eine Kontingentierung von Rohwerken und regulierenden Bestandteilen, welche zwischen der Schweizerischen Uhrenkammer und den EWG-Uhrenorganisationen abgemacht wurde. Das Treuesystem unter den schweizerischen Uhrenmanufakturen konnte dagegen aufrechterhalten werden.

Als die USA gegenüber der Schweiz die Uhrenzölle bilateral senkte – wie noch eingehend erläutert wird – kam es in den bilateralen Gesprächen mit der EWG zum Durchbruch. Die Haltung Frankreichs änderte sich aufgrund zweier Faktoren. Zum einen musste die bedingte Ausnahmeliste bei den Uhren um die Disparitätenfälle gekürzt werden, bei denen die Zölle der USA um 50% sanken. Zum anderen schätzte Paris den Effekt der US-Zollsenkung so ein, dass sich die französische Uhrenproduktion auf den Jungferninseln kaum mehr lohnte, weil diese vor allem in die USA exportiert wurden. Das Jungferninseln-Argument gegen ein Abkommen mit der Schweiz verlor an Bedeutung.<sup>433</sup> Die schweizerische Delegation schlug ein Abkommen vor, welches durch ein paar Abänderungen schliesslich vereinbart wurde: Schaffung einer gemischten Kommission, Zollabbau von 30% in drei Tranchen (wobei die Schweiz ohnehin nur Zölle von 1-2% hatte), Aufhebung der staatlichen Exportrestriktionen auf 1968. Daneben wurde die privatwirtschaftliche Kontingentierung eingeführt.<sup>434</sup>

---

<sup>431</sup> AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 31.10.1966, S. 31.

<sup>432</sup> AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 30.1.1967, S. 16-17.

<sup>433</sup> AMAE 77 1967-1975: 755: Notiz französisches Aussenministerium, Direction des Affaires Economiques et Financières, vom 3.2.1967.

<sup>434</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.2.1.: Vorschläge vom März 1967 einer Offerte an Hijzen; AfZ IB Vorort 1.5.3.18: Protokoll der Vorortssitzung vom 24.4.1967, S. 8; Basler Nachrichten Nr. 200 vom 16.5.1967; Charles-Maurice Wittwer: *Bilan horloger „Kennedy Round“ et Intégration Européenne*. Biel August 1967.

### 3.2.2.5. Chemie: *American Selling Price*

Wie beim Uhrensektor war die Chemiebranche ebenfalls ein Beispiel, wie Branchenverbände transnational Wirkung zeigen konnten. Im Unterschied wurde nicht ein bilaterales Abkommen mit privatwirtschaftlichen Abmachungen getroffen, sondern es lief auf eine multilaterale Vereinbarung hinaus. Für die Schweiz hatte die Problematik im Chemiesektor die diffizile Ausgangslage, dass eine eigentlich von der EWG gegen die USA angewandte Massnahme Auswirkungen auf den intra-europäischen Handel hatte.

Im Chemiesektor waren die Verhandlungen von einem Problem bestimmt, welches zum Aspekt der nichttarifären Handelshemmnisse gehörte.<sup>435</sup> Nicht die Zölle an sich waren Gegenstand der Diskussion, sondern das System, wie die Zölle bemessen wurden. Es handelte sich um das US-amerikanische Zollwertbestimmungssystem vorwiegend auf chemische Produkte (*Coal Tar Products* Kap. 27 und 28 des US-Tarifs): das *American Selling Price*, kurz ASP. Das ASP war ein Relikt aus der dunkelsten Zeit des US-amerikanischen Protektionismus. Nachdem die Präsenz der deutschen Chemie im Ersten Weltkrieg auf dem US-Markt verdrängt war, wurde das Zollbewertungssystem eingeführt, das zur Grundlage der Verzollung nicht den (Cif-)Wert der Ware des Herkunftslands an der US-amerikanischen Grenze festlegte, sondern des US-amerikanischen Konkurrenzprodukts, dessen (Fob-)Preise oft beträchtlich höher lagen.<sup>436</sup> Die EWG und Grossbritannien setzten in der Kennedy-Runde die gesamte organische Chemie und die Farbstoffe auf die bedingte Ausnahmeliste, sofern die USA das ASP nicht abschaffen würden. Neben wirtschaftlichen Gründen wurde dies wegen der Reziprozität gegenüber den USA gefordert. Das Begehren zur Abschaffung des ASP wurde zur *conditio sine qua non* der EWG.<sup>437</sup>

Da eine solche Verhandlungskompetenz nicht im *Trade Expansion Act* geregelt war, begann die USA mit internen Hearings. Es offenbarte sich ein Desinteresse der Chemielobby an der Aufhebung des ASP, als auch kaum ein Zollsenkungsinteresse der US-Exportindustrie in Europa vorhanden war (man war längst mit eigenen Tochterfirmen an Ort und Stelle präsent). Im Sinne der Gesamtverhandlung im GATT gab US-Präsident Johnson das Einverständnis, das ASP trotzdem zur Verhandlungssache zu machen.<sup>438</sup> Daraufhin wurde eine multilaterale Verhandlungsgruppe im GATT (EWG, USA, Grossbritannien, Japan, Schweiz) gebildet. Solche Spezialgruppen waren eine neue Taktik des GATT-Sekretariats, um den multilateralen Rahmen aufrechtzuerhalten.<sup>439</sup>

---

<sup>435</sup> An sich waren nichttarifäre Handelshemmnisse nur am Rande Teil der Kennedy-Runde. Liberalisierungserfolge wurden allgemein bezweifelt, so die GATT-Arbeitsgruppen des Subkomitees zum Zollrecht, für technische und administrative Regulierungen und zum öffentlichen Auftragswesen; Der Dumpingkodex wird im Schlusskapitel zu den USA behandelt; AfZ IB Vorort 290.4.1.6.: GATT TN.64/NTB/31 vom 15.7.1964.

<sup>436</sup> Damals profitierte die Schweiz von der Situation, ihre Produktionsstätten blieben in Übersee erhalten und waren von der deutschen Konkurrenz befreit; Vgl. Curtis, Vastine Jr., 1971, S. 93ff.

<sup>437</sup> JFKL Herter Papers Box 11: Telegramm Herter, Genf, an State Department Nr. TAGG 1211 vom 18.5.1963; zur Übersicht aus US-Sicht: JFKL Herter Papers Box 8: *Background Information* vom 10.12.1963 des *Committee for a National Trade Policy*.

<sup>438</sup> LBJL Roth Papers Box 1: Memorandum Roth an Johnson vom 5.10.1965: Empfehlung an Präsidenten zur Untersuchung *Tariff Commission* zu ASP.

<sup>439</sup> AfZ IB Vorort 290.4.3.2.: Bericht GATT64/Del.Perm.6 Amb.12 vom 13.4.1965 über den Stand der Kennedy-Runde im GATT, 6 S., S.4.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Grossbritannien schlug in der Gruppe einen Paketdeal vor. Die EWG sollte 50% kürzen, Grossbritannien bei hohen Tarifen noch mehr. Die USA müssten im Gegenzug das ASP abschaffen und die umgewandelten Zölle auch um 50% kürzen.<sup>440</sup> Darauf erklärten die USA, sie werden mit entsprechenden internen Hearings beginnen. Es könnte ein neuer Vorschlag im US-Kongress für die Umwandlung des ASP eingebracht werden. Dieser hätte nur Chancen, wenn nichttarifäre Zugeständnisse der EWG (Strassentaxen für Automobile) und Grossbritannien (Kohleimporte) sowie die Aufgabe des ASP-Vorbehalts und der Verzicht auf Disparitätenanrufung versprochen werden würden. Mit dem Paketdeal sollte das ASP von den anderen Verhandlungen ausgegliedert werden, damit nicht die ganze Kennedy-Runde von einer Kongressgenehmigung abhängig war.<sup>441</sup> Die EWG hingegen wollte neben der Abschaffung des ASP vor allem die Harmonisierung der Zölle. Als sie die US-Arbeitshypothese ablehnte,<sup>442</sup> brachte Generalsekretär Wyndham White in der Gruppe einen Vorschlag ein, der auf Gesprächen in einer kleinen Geheimgruppe mit den Delegationsleitern der EWG, USA, Grossbritannien und der Schweiz basierte. Die grundlegende Idee war ein „*Two package approach*“. Ein erstes Arrangement sollte mit dem Abschluss der Kennedy-Runde unterzeichnet werden, für die USA ohne die Zustimmung des US-Kongresses. Die USA sollten nach dem Plan die ursprüngliche Offerte der 50 Prozent-Senkung aufrechterhalten und umgerechnete ASP-Ansätze um zusätzliche Prozentteile kürzen. Die EWG und die Schweiz sollten möglichst umfassend die Zölle um 50% senken sowie einem Abbau der von den USA gewünschten nichttarifarischen Handelshemmnissen zustimmen. Grossbritannien sollte darüber hinaus die Zölle mit einer Belastung von über 33,3% noch mehr senken. Die ASP-Abschaffung und weitere Zollsenkungen sollten Teil eines zweiten Pakets im Anschluss der Kennedy-Runde sein. Das Arrangement hatte den Zweck, Rückzüge in anderen Bereichen der Kennedy-Runde zu vermeiden. Deshalb sollten die USA die volle Offerte aufrechterhalten, auch wenn andere wie vor allem die EWG weniger reduzierten. Die Chemies Diskussionen wurden so Teil der Gesamtverhandlungen. Mit diesem Vorschlag konnte die Abschaffung des ASP von der Kennedy-Runde separiert werden. Es konnten Ergebnisse erwirkt werden, bei denen der intraeuropäische Handel eine zentrale Rolle einnahm. Es hätte auch der Eindruck im US-Kongress vermieden werden können, beim ASP äusserem Druck erlegen zu sein. Trotzdem blieb mit dem Zwei-Paket-Ansatz die Unsicherheit der Kongressgenehmigung bestehen.<sup>443</sup> Wie der ASP-Sachverhalt im Schlusspaket und wie im Nachgang behandelt wurde, ist Gegenstand weiterer Unterkapitel in der Schlussphase.

---

<sup>440</sup> Preeg, 1970, S. 127.

<sup>441</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.3.2.: Handnotizen vom 4.5.1966 auf US-Vorschlag vom 3.5.1966; Bericht der Handelsabteilung vom 10.5.1966 über die Tagung der Chemie-Gruppe vom 3.-4.5.1966 in der Kennedy-Runde des GATT, 4 S.

<sup>442</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Notiz Bundeskanzleramt vom 1.7.1966.

<sup>443</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Schreiben Weitnauer an Wyndham White vom 5.12.1966; AfZ IB Vorort 290.4.8.3.2.: Note White vom 15.12.1966, 5 S.: noch einmal revidiert verschickt in neuer Fassung am 21.12.1966; LBJL National Security File Country File Switzerland Box 205: Telegramm Blumenthal an Herter Nr. 1894 vom 19.12.1966.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Neben der Mitarbeit in der multilateralen GATT-Gruppe agierte die Schweiz auf zwei weiteren Ebenen. Zum einen wurden bilaterale Gespräche mit der EWG geführt. Zum anderen beeinflusste man die US-internen Hearings. Als die Chemie-Positionen auf die Ausnahmelisten der EWG und Grossbritanniens kamen, schloss sich die Schweiz dem Ansinnen an, für die Abschaffung des ASP einzutreten. Delegationsleiter Weitnauer wählte anstelle der Taktik vehement gegen die USA vorzugehen, wie von der Ständigen Wirtschaftsdelegation vorgesehen war, die Konfrontation mit der EWG. Grund war die Gefahr einer indirekten Benachteiligung. Würde die USA das ASP nicht abschaffen, würde die EWG ihre Zölle auch nicht gegenüber der Schweiz senken. Von der Schweiz gingen allein 120 Millionen Dollar an chemischen Produkten in den EWG-Raum, wovon ein grosser Teil Farbstoffe waren.<sup>444</sup> Die folgenden bilateralen Gespräche mit der EWG verliefen ernüchternd. EWG-Delegationsleiter Hijzen erklärte, dass die Diskussionen nichts brächten, da sie von einer multilateralen Lösung abhängig seien. Für Weitnauer wurde der Chemiebereich zu einer Schlüsselfrage für die Kennedy-Runde im Allgemeinen und für die Auslegung der Europaklausel im Konkreten. Die starre Haltung der EWG könnte Auswirkungen auf alle anderen Sektoren haben. Sämtliche intensiven Bemühungen scheiterten vorerst am beschränkten Verhandlungsmandat der EWG.<sup>445</sup>

Die Haltung der Schweiz war vor allem von der Meinung der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie abhängig. Der Verband wurde zum Kommunikationszentrum zwischen dem Vorort, den Mitgliederfirmen sowie den ausländischen Chemieverbänden. Der Vorort wiederum stellte die Verbindung zur Handelsabteilung sicher. Aufwändige interne Umfragen brachten eine Klärung der Situation, welche Haltung die Schweizer Chemie einnehmen sollte. Summa summarum waren die Chemieunternehmen weniger von der US-Konkurrenz bedroht, denn von den Nachbarländern der EWG. Anfangs jedoch war die Schweizer Chemie eher dafür, dass die USA das ASP abschaffen sollte, die Zölle aber nicht gekürzt werden sollten.<sup>446</sup> Der Grund lag einerseits

---

<sup>444</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Schweizerische Erklärung (Weitnauer) an Wyndham White vom 11.2.1965 über ASP.

<sup>445</sup> Zum Nachvollzug der bilateralen Diskussionen: AfZ IB Vorort 290.4.8.1.9.: Protokolle der 2.-6. Konsultationen vom 12.4.1965 (S. 4-6), 30.4.1965 (S. 2-6), 11.5.1965, 21.5.1965, 2.6.1965 (S. 6) zwischen der schweizerischen Kennedy-Runde-Delegation und den Unterhändlern der EWG-Kommission im Beisein der Vertreter der Mitgliedstaaten der EWG; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Schreiben Weitnauer an Hijzen vom 8.6.1965; Antwortschreiben Hijzen an Weitnauer vom 30.6.1965; HAEC BAC 62/1980 55: Notiz des Spezialkomitees 111 EWG-Rat vom 8.7.1965, S/617/65 (COS92): 193. Sitzung vom 30.6.1965.

<sup>446</sup> Ein Vertreter einer Sandoz-Tochterfirma in den USA votierte zwar für die Abschaffung, liess es jedoch an Insistenz vermissen. Ebenso wurde von der Sandoz-Tochterfirma nur Interesse an einem Farbstoff bekundet; JFKL Herter Papers Box 22: Hearing Text Donald L. Peabody, Verkaufsfachmann Sandoz, Inc. *Dyestuff Division*, vor dem *Trade Information Committee*, vom 13.1.1964; JFKL Herter Papers Box 23: Hearing Text Donald L. Peabody, Verkaufsfachmann Sandoz, Inc. *Dyestuff Division*, vor dem *Trade Information Committee*, vom 28.1.1964: Farbstoff „acid Black 129“; JFKL Herter Papers Box 37: *Trade Information Committee Proceedings: Meeting* vom 30.1.1964: mit Peabody von Sandoz.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

im Vorhandensein einer Tochterunternehmensstruktur der Schweiz in Übersee. Auf einen Verdrängungskampf hätten weder die US- noch die Schweizer Chemie Lust verspürt. Andererseits hätten sich durch die Umwandlung des ASP in Zollerhöhungen die Belastungen für Farbstoffe erhöht (von 40 auf 80%). Die schweizerischen Farbstoffexporte wären dadurch weniger hart getroffen als die westdeutschen. Die EWG würde somit vor allem gegenüber den USA Zollsenkungen fordern, was es der Schweiz ermöglichen würde, gegenüber der EWG Reduktionen zu verlangen.<sup>447</sup>

Im Verlauf der Diskussionen stellte sich heraus, dass das Hauptanliegen der Basler Chemie die Berücksichtigung des Produktionsstandorts Schweiz sein musste. Die Rohstoffe für die Farbstoffproduktion beispielsweise musste vom EWG-Raum her importiert werden (Frachtkosten). Die EWG verfügte über einen grösseren Arbeitskräftemarkt und Absatzmarkt. Die schweizerischen Betriebsgrössen waren vor allem bei Konzentrationsprozessen und der Forschung ein Problem, als auch das Lohnniveau höher war. Investitionen waren teurer, weil beispielsweise höhere Bodenpreise vorherrschten. Diese Faktoren zusammengenommen führten dazu, dass im EWG-Raum die vertikale Produktionsstruktur vorherrschte, während die Schweiz Endproduktherstellerin meist in der Veredlung war. Dies hiess, dass im EWG-Raum die wirtschaftliche Automation möglich war, während hierzulande eine Abhängigkeit von handelspolitischen Belastungen spürbar war. Ausserdem besass die Schweiz kaum Monopolstellungen und der internationale Patentschutz war mangelhaft. Die Zölle der EWG stiegen von 9% auf 15% im Jahr 1967; dies senkte die Gewinnmargen. All dies zwang zur teilweisen Produktionsauslagerung in den EWG-Raum und machte die Schweizer Chemie besonders bei einer konjunkturellen Rezession anfällig. Die EWG stellte zwei Drittel der Chemieexporte in die USA auf die Ausnahmeliste, während nur 10% der gesamten Chemieimporte dem ASP-System unterstanden.<sup>448</sup> Für den schweizerischen Export war das fatal. Von den Exporten in die USA waren 1964 nur 14% vom ASP belangt. Der Beschluss der EWG, die Kapitel Chemie 29, 32 und 39 als ASP-bedingte Ausnahmen zu behandeln, betraf aber 81% der schweizerischen Chemieausfuhr in die USA und 68% in die EWG.<sup>449</sup> Eine einseitige Positionierung zur Abschaffung des ASP war ein zu hohes Risiko, da Zollerleichterungen der EWG für schweizerische Produkte handelspolitisch bedeutsamer waren. Dass einige Tochterfirmen in den USA vom ASP mitprofitieren, durfte die eigene Forderung zur Abschaffung nicht beeinflussen.<sup>450</sup>

---

<sup>447</sup> AfZ IB Vorort 290.4.11.1.: Notiz Sandoz zuhanden Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie vom 13.6.1963, 3 S.; AfZ IB Vorort 290.4.7.1.: Notiz E/ee vom 18.7.1963 über den Chemiesektor, 3 S.; AfZ IB Vorort 290.4.7.2.: Liste Handelsabteilung vom 3.12.1963; AfZ IB Vorort 290.4.1.7.: Umbricht, Victor, *CIBA North America: The United States, a Market for European Industrial Products. Remarks on the Problem of Removing Restrictions on Trade in Industrial Product in America and Europe. Speech at the Conference on Tariffs and Other Barriers to European-American Trade*, November 8, 1963, Washington, 26 S., S. 20; AfZ 290.4.8.3.1.: Schreiben Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie an Handelsabteilung vom 26.8.1964.

<sup>448</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.3.1.: Memorandum Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie vom 21.4.1965, 11 S.

<sup>449</sup> BAR E 7710 1977/9 Faszikel 50: 783.0: Schreiben Weitnauer an schweizerische Botschaft in Washington vom 29.4.1966; Schreiben Schnyder an Weitnauer vom 10.5.1966.

<sup>450</sup> AfZ IB Vorort 290.4.5.3.: Notiz über die Besprechung vom 16.3.1965 der Zollwert-Arbeitsgruppe der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie bei der CIBA, 6 S.; AfZ IB Vorort 290.4.8.3.1.: Protokoll über die Besprechungen zur Kennedy-Runde mit den wichtigsten Firmen der schweizerischen chemischen Industrie am 23.-24.3.1965 in Zürich, 21 S.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Auf einer zweiten Ebene beeinflusste die Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie die laufenden Hearings in den USA. Ein Memorandum hatte eine doppelte Zielsetzung. Erstens sollten die USA bewegt werden, der EWG weiter entgegenzukommen (Umwandlung ASP). Zweitens sollte eine differenzierte Behandlung der einzelnen Zölle erreicht werden, sofern das ASP abgeschafft würde. Überall dort, wo die Schweiz Hauptlieferant war, seien die Zölle nicht zu erhöhen. Dies bedeutete, dass einzelne Zollpositionen weiter aufgeteilt werden sollten.<sup>451</sup> Würde es bei einzelnen umgerechneten Zollsätzen zu erheblichen Erhöhungen kommen, konnte dies die EWG gegenüber der Schweiz zu einer flexibleren Haltung bewegen, wo Handelsinteressen bestanden.<sup>452</sup> Resultat der Hearings war eine Liste der US-Tarifkommission zu den möglichen neuen Zolltarifen bei einer Umwandlung des ASP (*converted rates*), die zwischen nicht- und konkurrierenden Produkten unterschied. Dies entsprach den schweizerischen Vorstellungen.<sup>453</sup>

Die multilateralen und bilateralen Unwegsamkeiten zeigten insgesamt, dass sich die ASP-Frage auf die Schlussverhandlungen im Rahmen des multilateralen *Package deals* verschob. Dort musste die Schweiz Teil der Vereinbarung werden, um vor allem die europäischen Interessen zu wahren.

---

<sup>451</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.3.2.: Schreiben Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie an Weitnauer vom 14.5.1966; Entwurf Erklärung Weitnauer an der Chemiegruppensitzung vom 24.5.1966; Notiz der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie vom 26.5.1966; Schreiben Handelsabteilung an schweizerische Botschaft in Washington vom 6.6.1966; Schreiben schweizerische Botschaft in Washington an Handelsabteilung vom 9.6.1966; Stellungnahme der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie zum Vorschlag der USA auf die Konversion der Zollsätze bei benzenoiden chemischen Produkten, Juni 1966, 12 S.

<sup>452</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Bericht Weitnauer vom 20.7.1966 über den Stand der Kennedy-Runde, 9 S., S. 4; AfZ IB Vorort 290.13.2.: Bericht der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie über die Internationale Chemietagung vom 8.12.1966 im Schlosshotel Kronberg / Taunus. Diskussionsbeitrag Etienne Junod, Generaldirektor Hoffmann-La Roche & Co. Basel zum Exposé Blumenthal. 4 S.

<sup>453</sup> Um den Vorgang zu verstehen, muss auf die enorm dynamische Entwicklung im Chemiehandel hingewiesen werden. Von den 1964 total 2'700 eingeführten Chemieerzeugnissen in die USA wurden nicht weniger als 1'200 1963 noch nicht geliefert. Die Ausfuhren der USA waren 1964 dreimal so gross wie die Einfuhr gewesen, bei den benzenoiden Produkten war das Verhältnis gar 1:5. Hinzu kamen Mischungen beispielsweise bei Farbstoffen, die eine klare Gliederung schwierig gestalteten. Mit dem ASP-System konnte jedes Produkt einzeln vom Zoll bestimmt werden. Bei einem normalen Zolltarif gaben statisch Positionsgruppen die Klassifizierung vor. Wurden also beispielsweise Spezialitäten an Farbstoffen gesondert gegliedert, schuf dies die Voraussetzung, spezifische Zollsenkungsbegehren zu stellen; AfZ IB Vorort 290.4.9.2. Notiz Handelsabteilung vom 9.8.1966 zum Bericht vom 25.7. der amerikanischen Tarifkommission über eine allfällige Abschaffung des ASP; Eingabe der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie an die US-Tarifkommission vom 21.9.1966, 5 S.; AfZ IB Vorort 290.4.8.3.2.: Notiz Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie vom 30.11.1966 zu Ex-Positionen und Zollkontingenten, 7 S.

### 3.2.3. ***A Marriage of Love:*** **Der GATT-Beitritt der Schweiz**

#### 3.2.3.1. Initiative im GATT-Sekretariat

Am 1. April 1966 wurde die Schweiz Vollmitglied des GATT. 1958 war sie provisorisch aufgenommen worden (ohne Stimmrecht). Grund gegen eine Vollmitgliedschaft war die Nichtvereinbarkeit der schweizerischen Landwirtschafts- und Währungspolitik mit dem GATT-Statut. Stattdessen erhielt die Schweiz einen sogenannten *Waiver*, eine Ausnahmegewilligung, die alle drei Jahre überprüft werden musste.<sup>454</sup> Das erste Unterkapitel stellt dar, wie die Situation in der Landwirtschaftsfrage in der Kennedy-Runde ein günstiges Klima schuf, damit die Schweiz die Vollmitgliedschaft anvisieren konnte. Im Schatten der Kritik an der EWG konnte erwartet werden, dass die Agrarexportländer gegenüber der Schweiz milde vorgehen würden. Das zweite Unterkapitel behandelt die Ländersondierungen, die zu einer einstimmigen Aufnahme ins GATT führte. Es wird aufgezeigt, wie die Schweiz kritische Stimmen „erkaufen“ konnte. Im dritten und letzten Unterkapitel offenbart sich, dass der Beitritt ein persönlicher Erfolg Weitnauers und Generalsekretär Wyndham Whites war, als auch die Landwirtschaftspolitik der Schweiz international legitimiert wurde.

Per Regelwerk gebot die Beitrittsprozedur eine umfassende Verhandlung mit den Vertragsparteien. Diese Leistung vollbrachte die Schweiz beim provisorischen Beitritt 1958 für den Industrie-warenteil. Ende 1965 war die Gelegenheit günstig, um den Beitritt zu ersuchen, ohne die Agrarpolitik überhaupt verhandeln zu müssen. Wyndham White und Weitnauer wählten eine Strategie, nicht eine multilaterale Vorbereitungsgruppe zu wählen, sondern mit den Verhandlungspartnern einzeln den Beitrittsprotokollentwurf zu diskutieren. So konnten individuelle Lösungen zustandegebracht werden, die einander teilweise widersprachen. Zudem wurde mit Jugoslawien ein zweiter Beitrittskandidat aufgestellt, der es als absurd erscheinen liess, wenn der Schweiz die Vollmitgliedschaft verweigert werden würde. Bereits Anfang Februar 1966 lag ein erster Entwurf eines Beitrittsprotokolls aus dem GATT-Sekretariat vor, der die Aufnahme empfahl. Darauf wurde der Beitritt auf die Traktandenliste der GATT-Jahrestagung aufgenommen. Während Wyndham White auf GATT-Ebene mit den Agrarexportstaaten sprach, sondierte die Schweiz bilateral.<sup>455</sup>

---

<sup>454</sup> Am 30. Oktober 1964 wurde die provisorische GATT-Mitgliedschaft zum zweiten Mal verlängert. Auf einem Höhepunkt der Krise der Agrarverhandlungen war es aus schweizerischer Sicht angebracht, dass die GATT-Länder den wohlwollenden GATT-Prüfungsbericht eiligst bewilligten. Es wäre ein denkbar ungünstiger Zeitpunkt gewesen, die Ausnahmegewilligung neu zu verhandeln. Anders sah es Generalsekretär Wyndham White. Im Sekretariat wurden Vorbereitungen getroffen, wonach der Schweiz ein paar Anpassungen im Landwirtschaftsbereich genügen würden, um definitiv im GATT aufgenommen zu werden. Die Handelsabteilung in Bern sah sich gezwungen, diese Absicht in Genf vorerst zu negieren; GATT: *Second Procès-Verbal Extending the Declaration on the Provisional Accession of the Swiss Confederation to the General Agreement on Tariffs and Trade*. 30.10.1964 Genf; NZZ Nr. 4637 vom 1.11.1964; NZZ Nr. 979 vom 9.3.1965; BAR E 7110 1976/21 Faszikel 76: 785.33; Notiz Schnebli, Handelsabteilung, an Weitnauer vom 14.4.1965.

<sup>455</sup> BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33; GATT INT (66)46 vom 1.2.1966.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Weitnauer, in der Funktion des GATT-Delegierten des Bundesrats, nahm die innenpolitische Rücksprache vor. In Gesprächen gab der Schweizerische Bauernverband unter bestimmten Voraussetzungen sein Einverständnis. Es waren dies die Beibehaltung der schweizerischen Agrargesetzgebung und variabler mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen, als auch die Möglichkeit aktuelle Schutzmassnahmen einführen zu dürfen, die wegen der EWG-Agrarpolitik notwendig sein würden. Zusätzlich versprach Weitnauer die Wahrung der schweizerischen Agrarinteressen in der Kennedy-Runde.<sup>456</sup> In der Ständigen Wirtschaftsdelegation konnte er auch den Support des Vororts erlangen. Weitnauer argumentierte mit dem Resolutionsbeschluss an der GATT-Vorbereitungskonferenz vom Mai 1963, wonach festgehalten wurde, Ziel für den Agrarhandel sei es, „(de) créer des conditions acceptables d'accès aux marchés mondiaux pour les produits agricoles“. Auch die Schweiz habe der Resolution zugestimmt in der Meinung, nicht „abstrakte und unrealistische Grundsätze“, sondern „die effektive Leistung“ sei ausschlaggebend. Seit drei Jahren sei die Schweiz der grösste Agrarimporteur pro Kopf, mit zunehmender Tendenz. Nicht das bestehende Agrarregime sei ausschlaggebend, sondern der reale Marktzutritt. Weitnauer glaubte, dass die Überprüfung positiv verlaufen werde. Die Agrarexportstaaten würden sich hüten, allein von der Schweiz Konzessionen zu verlangen. Solche Zugeständnisse würden in erster Linie der EWG zugutekommen. Alle Drittstaaten aber hätten ein eindeutiges Interesse daran, dass ihre Verhandlungskraft gegenüber der EWG und ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik nur in einer Verhandlung eingesetzt wird, in der man, unter dem Titel der Reziprozität, von der EWG gleichwertige Gegenleistungen verlangen könne. Mit anderen Worten würden die Agrarverhandlungen der Schweiz im Gesamtrahmen der Verhandlungen EWG – Agrarexportstaaten in der Kennedy-Runde behandelt und somit während den Beitrittsverhandlungen ausgespart. Ein Beitritt würde die Position bei den Agrarverhandlungen nicht nur gegenüber den Agrarexportstaaten stärken, sondern auch gegenüber der EWG. Es scheine heute möglich, zu einem sehr geringen Preis den Vollbeitritt zum GATT zu vollziehen, ohne dass dafür die Vorbehalte im Agrarsektor fallen gelassen werden müssen. Die Gelegenheit, zu einem Zeitpunkt, als die Agrarexportstaaten auf eine Agrarofferte der EWG warteten, ein lang gehegtes Ziel zu erreichen, schien verlockend. Weitnauers Ansicht nach würden bei einem Scheitern der Kennedy-Runde die schweizerischen Vorbehalte zu besonderen Schwierigkeiten führen.<sup>457</sup> Im Nachgang der Sitzung wandte sich ein Handelsabteilungsmitarbeiter „still“, „aber ketzerisch“ mit der Frage an Direktor Stopper, ob die Schweiz vor dem Hintergrund der gegenwärtigen landwirtschaftlichen Probleme im Agrarsektor mit der EWG nicht aus dem GATT austreten solle. Eine GATT-Bindung würde ja die handelspolitische Freiheit bei einem Scheitern der Kennedy-Runde einschränken.<sup>458</sup>

---

<sup>456</sup> AfZ NL Weitnauer 9.1563. Brief Weitnauer an Wyndham White vom 25.1.1966; AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Schreiben Jeanrenaud an Weitnauer vom 4.2.1966.

<sup>457</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Notiz Weitnauer an die Ständige Wirtschaftsdelegation vom 11.2.1966 zum definitiven Beitritt der Schweiz zum GATT, 5 S.; AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Notiz Keller an Weitnauer vom 1.3.1966; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 2.3.1966, 6 S.

<sup>458</sup> AfZ IB Vorort 290.4.12.1.: Notiz von Moser, Handelsabteilung, an Stopper vom 2.3.1966.

### 3.2.3.2. Ergebnisse der Ländersondierungen und Aufnahme

Den Forderungen der USA, Frankreichs und der Niederlande wurde mit dem Zugeständnis zu möglichen Konsultationen im Agrarbereich entgegengekommen. Vorbehalte der USA bei der Währungspolitik wurden wieder zurückgezogen. Sie wollten keine schlafenden Hunde wecken, zumal sie selbst von Frankreich in ihrer Währungspolitik jüngst attackiert wurden. Den reinen Agrarexportstaaten wurden Konzessionen gemacht (Neuseeland) oder in naher Zukunft versprochen (Australien), andere schlugen aus dem Beitritt der Schweiz kein Kapital.

**Agrarexportländer:** Das Agrarexportland Neuseeland war für den Beitritt der Schweiz, wenn diese die Kontingente für Lammfleisch erhöhte. Für die Neuseeländer war die Suche nach neuen Absatzmärkten wichtig, da die Zukunft im geschützten *Commonwealth*-Rahmen mit den Bemühungen der Briten um die Aufnahme in die EWG fraglich wurde. Nach bilateralen Treffen wurden Neuseeland Lammfleischkontingente zugesprochen, wobei in der Pressemitteilung des EVD vermerkt wurde, nun müsse Lammfleisch dem Schweizer Konsumenten schmackhaft gemacht werden.<sup>459</sup> Während Kanada früh und vorbehaltlos mit einem Beitritt einverstanden war, wartete man in Bern lange vergeblich auf eine Reaktion aus Australien.<sup>460</sup> Im letzten Moment konnte mit der australischen Delegation eine Verständigung erreicht werden, die für die Kennedy-Runde bilaterale Verhandlungen im Agrarsektor ausschloss, sie in ferner Zukunft jedoch offen liess.<sup>461</sup>

**USA:** Die Einwände der USA waren umfassender. Sie betrafen einerseits den Agrarbereich und andererseits die Währungspolitik. Einzig ein Konsultationsrecht im GATT-Rahmen für Agrarmassnahmen konnte erreicht werden. Grundsätzlich waren sie mit dem Beitritt einverstanden. Ein Hinweis, die USA hätten die Schweiz mit der Abschaffung der Uhrenzollerhöhung ins GATT gezwungen, lässt sich in den Akten nicht finden. Im Gegenteil, im Agrarsektor standen die USA in einem fundamentalen Konflikt. Ihre Position in Agrarfragen sollte nicht verwässert werden und Artikel XI (generelles Verbot mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen) sollte nicht weiter geschwächt werden.<sup>462</sup> Zwischen der ständigen US-Delegation in Genf, Wyndham White und Weitnauer wurde eine Verständigung herbeigeführt. Zur Diskussion stand der erste Entwurf des

---

<sup>459</sup> BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Telegramm schweizerische Botschaft in Wellington an Handelsabteilung vom 14.12.1965; BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben schweizerische Botschaft in Wellington an Handelsabteilung vom 12.1.1966; AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Pressemitteilung EVD vom 19.3.1966.

<sup>460</sup> AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 2.3.1966, 6 S.; BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Weitnauer an schweizerische Botschaft in Canberra vom 24.3.1966.

<sup>461</sup> Die rechtliche Prozedur mutete etwas seltsam an. Die australische Delegation hinterlegte bei Wyndham White ein Statement, wonach keine Verhandlungen mit der Schweiz bei einem Beitritt geführt werden könnten. Die Schweiz gab eine Erklärung ab, die besagte, dies sollte nicht die gesamten Verhandlungen mit Australien treffen; BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Telegramm Bühler, Handelsabteilung, an schweizerische Botschaft in Canberra vom 1.4.1966; AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Statement Australien an Wyndham White vom 4.4.1966; Statement Schweiz an Wyndham White vom 4.4.1966; BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: GATT L/2632 vom 5.4.1966: Deklarationstexte Australien und Schweiz.

<sup>462</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Telegramm Alfred Zehnder, Schweizer Botschafter Washington, an EPD vom 6.1.1966; JFKL Herter Papers Box 15: *Summary of Week's Staff Meetings* 3.-7.1.1966.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Beitrittsprotokolls (vom GATT offiziell und der Schweiz ausgearbeitet), welches in der Präambel die Bereitschaft der Schweiz erklärte, „im Rahmen der Kennedy-Runde den landwirtschaftlichen Erzeugnissen *annehmbare Zugangsbedingungen* zum schweizerischen Markt zu verschaffen“. Es war die wörtliche Formulierung der Deklaration der GATT-Ministerkonferenz von Mai 1963. Die US-Delegation verlangte zusätzlich eine Änderung von Absatz 4 des Protokolls. Dort sollte eine Garantie für einen Marktanteil an landwirtschaftlichen Einfuhren Produkt für Produkt festgehalten werden. Damit wäre der Schein gewahrt geblieben, die Schweiz würde vom Prinzip des freien Zugangs zum Markt nicht abweichen und keinen Präzedenzfall für das GATT darstellen. Das GATT-Sekretariat und Weitnauer lehnten den Wunsch ab. Weitnauer machte klar, dass die Anteile nicht mit den USA, sondern mit der EWG auszuhandeln wären, weil diese die Hauptlieferanten der Schweiz waren. Zudem nehme es der Landwirtschaft die Flexibilität. Diese Haltung beschwor die Gefahr, dass die Zweidrittelmehrheit für die Abstimmung fraglich wurde, wenn die USA auf Stimmungsmache setzen würde. Um eine Niederlage zu vermeiden, blieb dann übrig, das Beitrittsgesuch zurückzuziehen. Das Pokerspiel ging für die Schweiz auf. Der Protokollentwurf wurde in diesem Punkt nicht geändert.<sup>463</sup>

Ein zweiter Einwand betraf die Währungspolitik. Die Grundbedingung für eine Teilnahme am GATT war die Mitgliedschaft im Internationalen Währungsfonds. Beim provisorischen Beitritt erhielt die Schweiz eine Ausnahmegewilligung vom GATT-Vertragstext. In einer Erklärung versprach die Schweiz damals, nicht der monetären Politik zuwiderzuhandeln. Der Dispens gab nie Anlass zu Diskussionen, da sich die Schweiz lediglich in der Frage der Wechselkursbandbreite von den Bestimmungen des Internationalen Währungsfonds entfernt hatte.<sup>464</sup> Wie Weitnauer mit der Schweizerischen Nationalbank zuvor abklären liess, wollte er lediglich eine Referenz auf die GATT-Erklärung der Schweizerischen Nationalbank vom 17. November 1956 machen. Die schweizerische Währungspolitik hätte sich kaum verändert und die monetäre Zuverlässigkeit der Schweiz sei anerkannt. Eine zusätzliche Präzisierung in Bezug auf Wechselkursmarge sollte in eine mündliche Erklärung gekleidet werden.<sup>465</sup> Das GATT-Sekretariat schlug vor, den *Waiver* zu währungspolitischen Vorbehalten einheitlich zu gestalten, was hiesse, es gäbe die gleich lautenden Texte auch für die Tschechoslowakei, Neuseeland, Kuba und Indonesien.<sup>466</sup> Die US-Delegation dagegen wollte eine neue Textfassung für Artikel 5 des Beitrittsprotokolls, die besagte, dass man sich bei diesem Dispens an die Grundsätze eines „Sonderabkommens“ halten soll.<sup>467</sup> Die Gespräche ergaben, dass

---

<sup>463</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Schreiben Weitnauer an schweizerische Botschaft in Washington vom 2.3.1966; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 2.3.1966, 6 S.; BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Weitnauer an schweizerische Botschaft in Washington vom 28.3.1966.

<sup>464</sup> AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 2.3.1966, 6 S.

<sup>465</sup> BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Weitnauer an Alexandre Hay, SNB, vom 10.2.1966.

<sup>466</sup> BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Stopper an SNB Dep. I vom 11.3.1966.

<sup>467</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Schreiben der US-GATT-Delegation an Weitnauer vom 11.3.1966; BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Jacobi an SNB Dep. I vom 14.3.1966.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

es sich um „Viel Lärm um nichts“ handelte. Die USA wollten nicht eine Diskussion auslösen. Deshalb sollte die Währungsfrage überhaupt nicht zur Sprache gebracht werden. Dies hätte eine Verschiebung der Abstimmung zur Folge gehabt, da die anderen Delegationen darüber keine Instruktionen hatten oder es gar den Vertreter des Internationalen Währungsfonds auf den Plan gerufen hätte. Die Mitgliedschaft vor der Schlussphase in der Kennedy-Runde war für die USA entscheidend gewesen. Die Schweiz war mit Prinzipien der besonderen GATT-Währungsbestimmungen einverstanden und die Wechselkursmarge war eine Detailfrage.<sup>468</sup> Einzig eine redaktionelle Änderung des währungspolitischen Vorbehalts wurde übernommen.<sup>469</sup> Am Tag der Abstimmung erteilte das *State Department* die Vollmacht zur Unterzeichnung des Protokolls in Genf.<sup>470</sup>

**EWG-Staaten:** Die EWG nutzte den Beitritt der Schweiz einerseits, um ihre eigene Agrarpolitik im GATT zu legitimieren und andererseits bilateral Konzessionen zu fordern. Ursprünglich wollte Frankreich wegen der EWG-Politik eine Anpassung der GATT-Regeln im Agrarbereich bewirken. Mit den Beitrittsanträgen von Jugoslawien (eines osteuropäischen Staats) und der Schweiz würde sich die Transformation des traditionellen GATT nun von selbst beschleunigen.<sup>471</sup> Der Beitritt der Schweiz sollte dazu führen, den Agrarteil des GATT-Vertrags den Realitäten anzupassen. Das Beitrittsprotokoll war an den USA und den anderen Agrarexportstaaten ausgerichtet. Paris wollte in Erfahrung bringen, wie das Verhältnis zur EWG zu spezifizieren sei.<sup>472</sup> Von den EWG-Ländern waren die Niederlande gegen einen Beitritt eingestellt. Der Grund lag beim saisonal abgestuften Dreiphasen-Einfuhrsystem, welches ihre Exporte schmälerte. In diesem ersten gemeinsamen Gedankenaustausch schlug Belgien vor, die Schweiz möge zuerst beitreten und nachher einen *Waiver* beantragen.<sup>473</sup> Später wurde von den Niederlanden und Frankreich gefordert, die Schweiz solle

---

<sup>468</sup> BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Weitnauer an SNB Direktorium vom 4.4.1966.

<sup>469</sup> BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Weitnauer an schweizerische Botschaft in Washington vom 28.3.1966.

<sup>470</sup> LBJL National Security File Country File Switzerland Box 205: Telegramm Rusk an US-Mission Genf Nr. 3594 vom 1.4.1966.

<sup>471</sup> AMAE 77 1961-1966 965: Interne Notiz französisches Aussenministerium vom 21.12.1965.

<sup>472</sup> AMAE 77 1961-1966 965: Notiz Wormser vom 26.2.1966.

<sup>473</sup> HAEC BAC 144/1992 1071: Notiz EWG-Rat vom 9.3.1966, R/190/66 (COMER47): AG-Treffen vom 2.3.1966.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

sich aktiv an den Agrarverhandlungen in der Kennedy-Runde beteiligen und Verbesserungen mit der Bereitschaft von Konsultationen machen, wo die Runde keine Resultate bringen würde. Das GATT-Sekretariat schlug eine Neuformulierung des Beitrittsprotokolls vor. Weitnauer erklärte, dass die Wünsche wegen der innenpolitischen Landwirtschaftspolitik nicht möglich seien. Schliesslich wurde der Passus im Beitrittsprotokoll redaktionell verbessert, wonach die Schweiz in Zukunft eine offene Landwirtschaftspolitik führen werde. Die Niederlande waren nun grundsätzlich für einen Beitritt, verlangten aber noch bilaterale Gespräche,<sup>474</sup> die jedoch nicht zustande kamen.<sup>475</sup>

**Grossbritannien:** Grossbritannien, ebenfalls Agrarprotektionist, beschloss, falls die Schweiz unter Druck käme, solle sie unterstützt werden. Es sei sehr unwahrscheinlich, dass die Schweiz ihre Restriktionen aufgab. Es sollte daher eine Formel pragmatisch gefunden werden.<sup>476</sup>

Wyndham White beteuerte in der Abstimmungsdiskussion am 1. April 1966 in Genf, dass die Schweiz nun zugesichert habe, eine Politik der Markttöffnung bei den Agrarprodukten zu betreiben. Deshalb müsse das Ende der Kennedy-Runde nicht abgewartet werden. Gerade die momentanen Verhandlungen hätten die Vorbehalte zu einem definitiven Beitritt aufheben können.<sup>477</sup> Das

---

<sup>474</sup> BAR Koblenz B 102: BMWi Signatur 238665: Telegramm Kruse, Genf, an BMWi vom 16.3.1966; AMAE 77 1961-1966 965: Notiz Direktion französische Delegation in Genf vom 16.3.1966; Notiz EWG-Ministerrat S/164/66 (COMER2) vom 21.3.1966; AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: GATT L/2606 vom 23.3.1966: Note des Generalsekretärs. Entwurf Beitrittsprotokoll.

<sup>475</sup> Den Niederlanden wurde von Weitnauer vermittelt, dass das Problem politisch betrachtet werde. Es gehe der Schweiz um Gleichstellung, da auch andere Länder „sündigen“ würden. Man sei immer bereit im Einzelnen über Marktzutritt zu verhandeln. Als die Niederlande auf Druck des Agrarministers entsprechende Begehren zu Dreiphaseneinfuhrsystem, Butter-, Fisch-, Milchpulver-Einfuhr und zu Veterinärgebühren stellten, verschloss sich Weitnauer einem Entgegenkommen mit der Begründung einer möglichen Kettenreaktion der Agrarexportstaaten. „Wir betrachten vielmehr die Frage des Beitritts als eine grundsätzliche und politische Frage, die nicht zum Gegenstand eines Kuhhandels gemacht werden kann.“ Verschiedene Gespräche und eine Demarche in Den Haag führten zur Beilegung des Konflikts. Denn die Niederlande besaßen ein deutliches Handelsplus mit der Schweiz. Interessanterweise hatten die Niederlande das Abkommen bis Ende des Jahres nicht ratifiziert; BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Weitnauer an schweizerische Botschaft in Den Haag vom 11.2.1966; AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Schreiben Weitnauer an schweizerische Botschaft in Den Haag vom 23.3.1966.

<sup>476</sup> PRO FO 371/189613: Notiz R. A. H. Tucker, FO, vom 2.3.1966.

<sup>477</sup> In der Folge ergriffen die USA, Kanada, Dänemark, Finnland, Belgien, Schweden, Indonesien, Israel, Österreich, Indien, Neuseeland, Grossbritannien, Chile, Argentinien und Australien das Wort. Im Anschluss bedankte sich Weitnauer mit den Worten, die Ziele des GATT der Ausweitung des Handels seien auch diejenigen der Schweiz. In der Präambel des Beitrittsprotokolls war ein Wortverweis auf die Resolution vom Mai 1963 untergebracht, die auch bei einem Misserfolg der Kennedy-Runde gelten würde. Im Protokoll war unter Ziffer 4 von Artikel XI des GATT-Status von landwirtschaftlicher Einfuhrgesetzgebung abzusehen. In Ziffer 5 war der Dispens vom Internationalen Währungsfonds vermerkt. Ziffer 6 sah Konsultationen bei Agrarmassnahmen der Schweiz vor. Und in Ziffer 7 war vermerkt, dass in allgemeinen Bemerkungen bei Konzessionen der Verhandlungen von 1958 neue Agrarmassnahmen möglich sein würden; AfZ IB Vorort 290.4.12.1.: GATT L/2643 vom 19.4.1966: Beitrittsprotokoll der Schweiz, 8 S.; AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 10.5.1966 über den Beitritt der Schweiz zum GATT; *GATT Digital Library*: GATT SR.23/7 vom 20.4.1966: Protokoll der 7. Tagung der 23. Session der Kontraktparteien vom 1.4.1966. S. 114-121.

Abstimmungsergebnis lautete 50:1, wobei sich von den insgesamt 67 Vertragsparteien vor allem kleinere Handelsnationen aus Asien und Afrika der Stimme enthielten, meist, weil sie keine Regierungsweisung hatten. Uruguay, das die Abstimmungssitzung präsidierte, hatte die Weisung, dagegen zu votieren. Eine Demarche in Montevideo brachte auch deren positive Instruktion, was zum endgültigen Abstimmungsergebnis Anfang Mai 1966 von 51:0 führte. Am 4. Mai unterzeichnete Weitnauer das Protokoll.<sup>478</sup>

#### 3.2.3.3. Innenpolitische Akzeptanz des Beitritts

Die Presse feierte den Beitritt als Erfolg und stellte ihn in den Kontext der Agrarpolitik im GATT. Weitnauer berichtete Schaffner erfreut vom Presseecho: „Vor allem die Zeitungen der welschen Schweiz haben das Stichwort vom „*succès diplomatique*“ gebraucht, während die deutschschweizerische Presse mehr Gewicht auf die Beharrlichkeit legt, mit der die schweizerischen Behörden ihr Ziel verfolgt haben.“<sup>479</sup> In einem Artikel von Nationalrat Paul Eisenring in der Weltwoche wurde ein Wandel in der GATT-Institution konstatiert, wo fairer Handel wichtiger als Dogmatik geworden sei.<sup>480</sup> Die NZZ sah diesen Wandel in der Agrarpolitik des GATT. Eigentlich hätte die Schweiz eine „Seelenverwandtschaft“ zum GATT, aber die Agrarpolitik galt als „Schreckenskammer“ und „Sündenfall“. Neutrale seien wichtig für die Organisation, wie die Ministerkonferenz 1963 mit Schaffner gezeigt habe. Der Wandel in der Einschätzung des Agrarprotektionismus sei auf die EWG zurückzuführen. „Dabei hat offenbar der Aufbau des agrarpolitischen Systems in der EWG, das wohl „GATT-konform“ ist, aber mit seinem Abschöpfungssystem einen äusserst scharfen Protektionismus enthält, als Katalysator gewirkt.“ Die Schweiz habe die „Probezeit“ bestanden, und „diplomatische Feinarbeit“ habe zusammen mit dem „natürlichen Trend“ zum Beitritt geführt.<sup>481</sup>

Der GATT-Beitritt musste als eine Verfestigung der schweizerischen Agrarpolitik betrachtet werden. Der Schweizerische Bauernverband rechtfertigte sich im Vorstand nach dem Beitritt. Das Provisorium hätte immer wieder den Nachteil gehabt, so der Delegierte Louis Jeanrenaud, dass Exportstaaten mehr verlangten. Dies hätte die gute Atmosphäre gestört. Die Schweiz sei immer gelähmt gewesen, während andere Länder handeln konnten. Der Vorteil des Beitritts sei, freie Hand zu haben, ohne hinaus geworfen werden zu können. Jeanrenaud stellte den Beitritt als Stärkung gegenüber den Behörden in Bern dar. Diese könnten nicht mehr mit dem GATT-Vorbehalt argumentieren, da nun die Landwirtschaft klar im Rahmen des GATT abgestimmt sei. Diese Ansicht wurde von Juri gestützt. Noch in den 1950er-Jahren hätte Schaffner geglaubt, den Zollschutz abbauen zu müssen. Da die Landwirtschaft nun juristisch geschützt sei, sei dies ein Sieg gegen die Handelsabteilung.<sup>482</sup> Ebenso im GATT. Der Bauernverband war sich im Klaren, dass neue

---

<sup>478</sup> BAR Koblenz B 102: BMWi Signatur 238665: Telegramm westdeutsche Delegation beim GATT an BMWi vom 7.4.1966; BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Telegramm Jolles an schweizerische Botschaft in Montevideo vom 7.4.1966; Allerdings ist aus der Aktenlage nicht eindeutig ersichtlich, wer dagegen gestimmt hat. Es könnte auch ein anderes Land gewesen sein, während Uruguay die Stimme nicht abgab. Dann würde das Resultat anstatt 50:1, 51:1 oder dennoch 50:1 lauten.

<sup>479</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Notiz Weitnauer an Schaffner vom 5.5.1966.

<sup>480</sup> Die Weltwoche Nr. 1690 vom 1.4.1966.

<sup>481</sup> NZZ Nr. 2107 vom 12.5.1966.

<sup>482</sup> SBV: Protokoll Sitzung Leitender Ausschuss vom 25.5.1966; BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Juri an Handelsabteilung vom 31.5.1966.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Schutzbestimmungen zu Rechtfertigungen im GATT führen konnten. Angesichts der Kleinheit des Schweizer Markts konnte aber angenommen werden, dass ein Klageverfahren für andere Vertragsparteien zu kostspielig war und sich die Mühe nicht lohnte, sofern Änderungen in der schweizerischen Agrarpolitik nicht grundlegender Natur waren.

Ein Referendum war nicht möglich, da das GATT-Abkommen eine zweimonatige Kündigungsfrist hatte. Dem Parlament blieb die Genehmigung zur Ratifikation für den Bundesrat zu erteilen.<sup>483</sup> Bedenken zur Landwirtschaft in den parlamentarischen Aussenwirtschaftskommissionen und in der Parlamentsdebatte wurden von Schaffner heruntergespielt. Zur Währungspolitik meinte er: „Die Vorbehalte bezüglich der Währungsfrage sind tatsächlich bedauerlich, aber sie stören meines Erachtens niemanden.“ Im Juni stimmte der Nationalrat mit 159:0 dafür, der Ständerat mit 28:0. Anfang Juli wurde der Beitritt vom Bundesrat ratifiziert und am 1. August 1966 wurde die Schweiz auch offiziell Vollmitglied im GATT.<sup>484</sup>

Innenpolitisch bedeutend im Beziehungsnetz zum Beitritt war die Rolle des Schweizerischen Bauernverbands, der den Akt als persönlichen Sieg wertete, Weitnauer aber Rückendeckung gab. Weitnauer brauchte einen Erfolg angesichts der Lage der Schweiz 1965/6 in der Kennedy-Runde. Im Pressespiegel blieb nicht unerwähnt, dass er zum Vizepräsidenten des GATT gewählt wurde. Gestärkt durch seinen diplomatischen Erfolg verlangte er von Schaffner, für ihn einen eigenen Titel zu schaffen. Jolles wurde im Sommer zum Nachfolger von Stopper zum neuen Leiter der Handelsabteilung erkoren. Jolles und Weitnauer verband eine respektvolle Freundschaft, der Weitnauer auf Augenhöhe begegnen wollte. So erhielt er den Titel des Handelsdelegierten für Handelsverträge (zuständig für die Länder USA, Kanada, Sowjetunion und neu Frankreich) und Spezialmissionen des Bundesrats.<sup>485</sup> Wie diese Positionserhöhung konfliktreichen Stoff in späteren Verhandlungen in sich barg, wird in dieser Studie aufgezeigt. Weitnauer liess sich „*finally*“ an einem *Luncheon* der *Swiss-American Society* Anfang Juni 1966 zu der nicht ganz korrekten Bemerkung hinreissen, der Beitritt der Schweiz sei eine „*Marriage of love*“ und kein „*Arrangement emerging out of cold-blooded calculation*“ gewesen.<sup>486</sup> Diese Liebesheirat hatte schliesslich mit dem Abschluss der Kennedy-Runde ihre Feuertaufe bestanden, als Resultate im Agrarbereich erbracht wurden.

---

<sup>483</sup> Als ein Nationalrat im Vorfeld des Beitritts eine Interpellation an den Bundesrat richten wollte, wurde ihm von Schaffner abgeraten, da die diplomatischen Gespräche in vollem Gang waren; BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Schaffner an Nationalrat Otto Hess vom 21.3.1966.

<sup>484</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 22: Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für Aussenwirtschaft vom 23.5.1966, 14 S.; Protokoll der Sitzung der ständerätlichen Kommission für Aussenwirtschaft vom 25.5.1966, 12 S.; NZZ Nr. 2552 vom 10.6.1966; NZZ Nr. 2879 vom 30.6.1966.

<sup>485</sup> Den Titel des Delegierten für Spezialmissionen hatte letztmals Walter Stucki, ehemaliger Direktor der Handelsabteilung und Botschafter in Paris, am Ende des Zweiten Weltkriegs getragen. Auch neue Delegierte des Bundesrats für Handelsverträge (Pierre Languetin und Raymond Probst) wurden ernannt und Jürg Iselin wurde Nachfolger von Jolles als Chef des Integrationsbüros; AfZ NL Weitnauer 9.1261.: Abschrift Handnotiz Weitnauer an Schaffner vom 11.7.1966; NZZ Nr. 3692 vom 3.9.1966.

<sup>486</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 46: Referatstext Weitnauer zu „*Switzerland, the GATT and the Kennedy Round*“ am *Luncheon* der *Swiss-American Society* in Bern am 7.6.1966, 9 S., S. 1.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Wyndham White war seit Mitte der 1950er-Jahre ein Befürworter eines Beitritts der Schweiz gewesen. Ohne seine Initiative und der Bereitschaft, mit der Schweiz eng zusammenzuarbeiten, wäre der Beitritt nicht einfach lösbar gewesen. An Weitnauer schrieb er im Nachgang der Abstimmung: „*As you know, I have long considered anomalous the situation in which such an important trading nation as Switzerland was not a full contracting party to the GATT.*“<sup>487</sup> Man könnte es als englischen Pragmatismus bezeichnen, den Wyndham White motiviert hat. Aber gleichzeitig nahm er in Kauf, dass sich mit der Aufnahme des letzten bedeutenden westlichen Industriestaats ins GATT eine Organisation etablierte, die den Agrarprotektionismus längst billigend in Kauf nahm.

#### 3.3. **Kompromisse: Die Schlussphase (1966-1967)**

##### 3.3.1. **Der bilaterale Uhrenddeal mit den USA**

###### 3.3.1.1. **Einleitung der Neuuntersuchung**

Bevor auf die Schlussverhandlungen eingegangen wird, muss der bilaterale Uhrenddeal zwischen der Schweiz und den USA behandelt werden. Eine interne Liste des Weissen Hauses vom April 1963 reihte die bilateralen Probleme zwischen den USA und der Schweiz auf. Während die Schweiz als Verursacherin mit einer beinahe weissen Weste aufwarten durfte, stand die Uhrenproblematik an prominentester Stelle der US-Negativliste.<sup>488</sup> Obwohl die Geschichte um die Aufhebung der Uhrenzollerhöhung der USA gegenüber der Schweiz eine bilaterale Angelegenheit ausserhalb des GATT ist, ist sie so vielschichtig und essenziell für das Verständnis der Strategie in der Kennedy-Runde im Verhältnis zwischen diesen beiden Ländern, dass ihr ein eigenes Kapitel gewidmet ist. Sie steht beispielhaft für eine Akteursanalyse, die sich nicht auf die rein offiziell national Handelnden beschränken kann. Zentraler Akteur ist nicht etwa eine Schweizer Instanz, sondern der *Special Trade Representative* Herter. Weil bei ihm sämtliche Fäden zusammenliefen, steht seine Person erzählerisch im Mittelpunkt. Im ersten Unterkapitel wird geschildert, wie ein geheimer Deal zwischen den USA und der Schweiz den Entscheid mitbeeinflusste, dass die USA die interne Untersuchung zur Abschaffung der Uhrenzollerhöhung aufnahmen. Diese Absprache stand in Verbindung mit der Vorbereitungsphase der Kennedy-Runde. Das zweite Unterkapitel beschäftigt sich danach mit der ersten US-internen Untersuchung, die wiederum zu einer nächsten Untersuchung führte, welche im dritten Unterkapitel im Zentrum steht. Schliesslich wird im vierten Unterkapitel verdeutlicht, dass der Entscheid von US-Präsident Johnson die Uhrenzollerhöhung 1967 abzuschaffen, dadurch erleichtert wurde, dass der Vietnamkrieg der heimischen Industrie die Arbeitsplätze sicherte.

---

<sup>487</sup> BAR E 7110 1977/9 Faszikel 58: 785.33: Schreiben Wyndham White an Weitnauer vom 20.5.1966.

<sup>488</sup> JFKL Herter Papers Box 12: Interne Notiz an Bundy, *White House*, vom 26.4.1963: Schweiz gegen USA: Restriktionen auf Geflügelimporte und dehydrierte Kartoffeln (1962). USA gegen Schweiz: Interhandel (gerade gelöst), Antitrust Uhren, Ausweichklausel Uhren, Regulierungen auf Pharmaimporte (Fabrikinspektionen), Haltung gegenüber der Assoziation der Neutralen mit der EWG (das Bankgeheimnis wird nicht aufgelistet); Knapper Überblick zum bilateralen Verhältnis: Mario König und Janick Marina Schaufelbuehl: Die Beziehungen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten im Kalten Krieg. In: *Traverse* 2 / 2009, S. 7-14.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Seit 1934 kannte die USA – als protektionistische Konzession zum liberalen damaligen *Trade Act* – die sogenannte Ausweichklausel (*Escape clause*) in Handelsverträgen. Die US-Tarifkommission, ein unabhängiges staatliches Gremium, konnte temporär (im Sinn einer jährlichen Prüfung) einseitige Zollerhöhungen durchführen, wenn die heimische Industrie in Gefahr war. Der häufige Gebrauch führte zum Unmut anderer Staaten. 1954 traf es die Schweiz. Noch 1952 war die Schweiz gezwungen worden, die Ausweichklauselregelung in den bilateralen Handelsvertrag von 1936 aufzunehmen. Zwei Jahre später empfahl der sogenannte Randall-Bericht in den USA die Einführung einer 50 Prozent-Zollerhöhung auf Uhren, die vor allem den Hauptimporteur Schweiz betraf (und die Hälfte aller Schweizer Exporte in die USA). Es betraf die Uhrenkategorie mit 17 Steinen und weniger, die nun mit 65% belastet wurden. Der Befund des US-amerikanischen Kriegswirtschaftsamts (*Office of Defense Mobilization*) in einem Bericht vom Februar 1958 hatte das Argument der Landesverteidigungswichtigkeit („*defense essentiality*“) zwar als unhaltbar nachgewiesen, doch blieb der mittlerweile (1963) älteste Fall eines Ausweichklauselfalls trotz intensiver Bemühungen der Schweiz bestehen.<sup>489</sup>

Ebenfalls im Jahr 1954 erhob der New Yorker Staat Anklage gegen zwei schweizerische Uhrenverbände und gegen acht US-amerikanische und schweizerische Uhrenfabrikanten, betreffend die Verletzung der Antitrustgesetze (Kartellgesetz). Der Prozess begann 1960 und ein differenziertes Urteil wurde Ende 1962 gefällt. Im Urteil wurden die Verbände und Firmen mit ihren privatwirtschaftlichen Abmachungen für schuldig befunden. Davon ausgenommen wurde das *Watchmakers of Switzerland Information Center*, eine gemeinsame Werbeagentur der Schweizerischen Uhrenkammer und der Firma Ebauches S.A. in New York.<sup>490</sup> Das Gerichtsverfahren stand in einem engen Zusammenhang mit der Zollerhebung, denn es betraf denselben neuralgischen Punkt: die komplizierte Einfuhrregelung für US-amerikanische Uhrenimporthändler, von welcher sowohl US-amerikanische als auch schweizerische Firmen abhängig waren. Viele US-Firmen besaßen Fabrikationsstandorte, die sich im Ausland befanden, auch in der Schweiz. Deshalb kann nicht von einer klaren nationalen Frontenstellung gesprochen werden. Vielmehr kann die Uhrenproblematik in einem transnationalen Netz an industriellen Interessenskonstellationen betrachtet werden, bei der die Schweizer Seite an der Beeinflussung der diversen US-Verwaltungsstellen regen Anteil nahm.<sup>491</sup> Nachdem der Antitrustfall zu einem Urteil kam, galt die volle Aufmerksamkeit der Rückgängigmachung der Zollerhöhung von 1954.

---

<sup>489</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Schweizerisches Memorandum vom 27.5.1963 zum Uhrenproblem, 2 S.; Vgl. Roger Güntert: Liberalismus und Protektionismus. Die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Staat in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik anhand des Uhrenexportkonflikts mit den USA (1945-1960). Unveröffentl. Lizentiatsarbeit. Universität Bern April 1999; Fédération Horlogère Suisse: Die amerikanisch-schweizerischen Uhrenbeziehungen in den Jahren 1930-1967, Biel 1967, S. 1-11.

<sup>490</sup> NZZ Nr. 5130 vom 21.12.1962.

<sup>491</sup> AfZ IB Vorort 420.6.3.7.: Bericht der schweizerischen Botschaft in Washington von Ende 1962; Fédération Horlogère Suisse, 1967, S. 24-25.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Im *Trade Expansion Act* fand eine Regelung Eingang, die es dem Präsidenten neu unter bestimmten Bedingungen erlauben sollte, Ausweichklauselfälle aufzuheben. Ansonsten wären es Ausnahmen vom Zollabbau.<sup>492</sup> Nach anfänglichem Zögern begann sich Herter als Leiter des neu eingerichteten Büros zur Umsetzung der Handelsgesetzgebung für den spezifisch schweizerischen Fall zu interessieren.<sup>493</sup> Zum einen wollte er möglichst wenige Ausnahmen von der 50 Prozent-Zolllinearkürzung vornehmen. Deshalb schien ihm die Prüfung der bestehenden acht Ausweichklauselfälle erwägenswert, welche auch von der EWG beanstandet wurden. Zum anderen wurde er im Speziellen zu den Uhren auf einen Zeitungsartikel aufmerksam gemacht,<sup>494</sup> welcher sich dem Problem des Uhrenschmuggels von den (zollfreien) US-Jungferninseln widmete und von der Organisation *Watchmakers of Switzerland* gezielt motiviert worden war. Zunächst entschied das *Trade Executive Committee* nach dem Briefing der Subkomitees zu den Ausweichklauselfällen, dass erst die Jahresberichte der US-Tarifkommission abgewartet würden, ehe Empfehlungen an den US-Präsidenten ausgesprochen werden. Das hiess, man wollte vorerst alle Fälle als Ausnahmen belassen und die Behandlung geheim halten.<sup>495</sup>

Um für einen Ausweichklauselfall eine Neuuntersuchung einzuleiten, gab es zwei Varianten. Entweder brauchte es einen Mehrheitsentscheid der US-Tarifkommission selbst oder aber der Präsident ordnete Hearings an. Herter hatte bereits das Einverständnis von US-Präsident Kennedy erhalten, eine Empfehlung für die Fälle zu prüfen.<sup>496</sup> Der übliche Jahresbericht zum Uhrenfall verzögerte sich aufgrund der Untersuchung der Auswirkungen des Jungferninselschmuggels. Es schien, dass die US-Tarifkommission keine Grundsatzentscheidung für eine Neuuntersuchung abgeben wollte.<sup>497</sup> Einige Senatoren, wie im einflussreichen *Committee for a National Trade Policy* unter dem bedeutenden Senator James W. Fulbright verlangten aber die Neuüberprüfung.<sup>498</sup> Andere Senatoren warnten davor.<sup>499</sup> Nach einigem Zögern empfahl Herter an Kennedy Anfang November 1963, den Ausweichklauselfall zu den Uhren neu zu überprüfen. In der Eingabe kam er zum Kern seiner Motivlage. Die Schweiz sei für die Kennedy-Runde besonders wichtig, weil ihr eine Führungsrolle der Niedrigzollländer zukomme. Der Gewinn der Schweiz für die lineare Kürzungsmethode habe eine Signalwirkung für die skandinavischen Länder und die Agrarexportstaaten.

---

<sup>492</sup> Zur rechtlichen Regelung im *Trade Expansion Act*: JFKL Herter Papers Box 15: 8. Jahresbericht des US-Präsidenten über das *Trade Agreements Program*, 1963, S. 30-33; auch: Zeiler, 1992, S. 68.

<sup>493</sup> BAR E 2210.1(-) 1971/26 Box 60: Dossier H.3.2.: Notiz Weitnauer vom 4.2.1963.

<sup>494</sup> JFKL Herter Papers Box 16: Artikel *Northwestern Jeweler*, Januar 1963.

<sup>495</sup> JFKL Herter Papers Box 15a: *Minutes of Meeting of the Trade Executive Committee* vom 2.5.1963, TEC M-2/63.

<sup>496</sup> JFKL Herter Papers Box 10: Memorandum Herter an Kennedy vom 17.4.1963; Antwortschreiben *Deputy Special Counsel to the President White House* an Herter vom 24.4.1963.

<sup>497</sup> JFKL Herter Papers Box 14: Brief Myer Rashish, *Consulting Economist Committee for Economic Development*, an Herter vom 18.6.1963; JFKL Herter Papers Box 16: Memorandum der *Tariff Commission* vom 20.9.1963.

<sup>498</sup> JFKL Herter Papers Box 8: Schreiben John W. Hight, *Executive Director of the Committee for a National Trade Policy*, an Kennedy vom 12.9.1963; JFKL Herter Papers Box 2: Brief Herter an Senator James W. Fulbright vom 28.10.1963.

<sup>499</sup> JFKL Herter Papers Box 2: Brief Herter an Senator Everett McKinley Dirksen vom 9.10.1963; Brief Herter an Senator Joseph S. Clark vom 11.10.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Das Memorandum wurde von allen Departementen unterstützt, mit Ausnahme des Arbeitsministeriums, welches enormen innenpolitischen Widerstand vermutete.<sup>500</sup> Die US-Tarifkommission war über die Empfehlung nicht erfreut, weil es ein komplizierter Fall sei.<sup>501</sup> Die Uhrenzölle sollten als einziger Ausweichklauselfall neu untersucht werden.

Die neuen Möglichkeiten im *Trade Expansion Act* für Ausweichklauselfälle entgingen auch der Schweiz nicht. Als erste schickte die Schweizerische Uhrenkammer zu Abklärungen einen Mitarbeiter nach New York.<sup>502</sup> Darauf folgte eine offizielle Demarche aus Bern. Das *State Department* reagierte spät, den Kongressbeschluss für den *Trade Expansion Act* abwartend, und schlug dann Konsultationen im Mai 1963 vor.<sup>503</sup> Weitnauer nahm als Delegierter des Bundesrats für die Beziehungen zu den USA sowie seine Delegation aus Uhrenvertretern die Gelegenheit wahr, um für die Sache mit stichhaltigen Argumenten mit allen interessierten Beamten auf sämtlichen Stufen zu werben.<sup>504</sup> Zum einen wurde beklagt, dass der Uhrenexport der Schweiz eingebrochen ist (wertmässiger Rückgang von 83 auf 65 Millionen Dollar von 1952 auf 1962, es wurden vor allem mehr billigere Uhren exportiert). Am Gesamtexport in die USA ist der Anteil von 50 auf 30% gefallen. Die Situation sei nach Weitnauer völlig unsinnig, weil auch die US-amerikanischen Firmen die betroffenen Uhren von 17 und weniger Steinen vor allem in der Schweiz produzieren und in die USA exportieren. Sie sind reine Importartikel und würden die Fabrikation in den USA von meist Uhren mit 17 und mehr Steinen nicht gefährden. Zum anderen mache der Zoll den Preisunterschied aus. Der Zollfreihandel mit den US-Jungfern-Inseln habe dazu geführt, dass dort die Produktion begonnen habe. Zudem hatte dies einen Uhrenschmuggel von den anderen, nicht-US Jungferninseln zum Erblühen gebracht. Dies bedrohte die Fabrikation in den USA. Die einzige Lösung könne nur sein, die Zölle massiv abzubauen. Anstatt weiter bilateral zu lobbyieren, wie vonseiten der schweizerischen Uhrenindustrie gefordert wurde,<sup>505</sup> setzte Bern auf den multilateralen Rahmen

---

<sup>500</sup> Für Ball vom *State Department* war der wunde Punkt die präferenzielle Einfuhrregelung der Inselgebiete der Jungfern, Puerto Rico und den Philippinen. Diese machte die USA angreifbar bei deren Kritik an der Assoziationspolitik der EWG und den Commonwealthanforderungen Grossbritanniens; JFKL Ball Papers Box 8: Telefonnotiz Herter - Ball vom 24.10.1963; JFKL Herter Papers Box 10: Memorandum Herter an Kennedy vom 8.11.1963.

<sup>501</sup> JFKL Herter Papers Box 2: Memorandum zu Telefonat Ben Dorfman, Vorsitzender Tarifkommission, mit Herter vom 12.11.1963.

<sup>502</sup> AfZ IB Vorort 420.9.1.: Schreiben Gérard Bauer, Präsident Schweizerische Uhrenkammer, an Homberger vom 31.3.1962; Nach *Section 225* sind die Ausweichklauselfälle von den Zollverhandlungen ausgeschlossen. Allerdings kann unter *Section 351c (1)* der Präsident aber solche Bestimmungen aufheben, wenn die Tarifkommission, das Handelsdepartment und das Arbeitsdepartment der Meinung sind, dass die Aufhebung im nationalen Interesse liegt.

<sup>503</sup> Auch Präsident Kennedy wurde beim Antrittsbesuch des Schweizer Botschafter Alfred Zehnder über den Fall informiert, mit dem Hinweis, die Schweiz unterstütze den Kennedy-Plan vollumfänglich. In gleichem Sinn gab Bundesrat Schaffner bei der US-Botschaft in Bern eine Mitteilung ab; AfZ IB Vorort 420.6.3.7.: Schreiben Weitnauer an Aebi, Sekretär Vorort, vom 24.8.1962, mit Textentwurf der Demarche vom 28.8.1962, sowie Text Antwort Department of State vom 24.10.1962; JFKL National Security Files Box 161: Memorandum State Department vom 4.4.1963; Gespräch Zehnder mit Kennedy; JFKL Herter Papers Box 7: Telegramm US-Botschaft in Bern an State Department Nr. 639 vom 5.5.1963.

<sup>504</sup> Im Folgenden: AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Bericht Weitnauer vom 17.6.1963 über die Konsultationen mit der Regierung der Vereinigten Staaten betreffend das Problem der Uhren-„*Escape Clause-Action*“ vom 27.-31.5.1963 in Washington, 7 S.

<sup>505</sup> AfZ NL Weitnauer 9.1182. Brief Paul Renggli, Direktor der ASUAG, an Weitnauer vom 3.7.1963.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

der Kennedy-Runde. Erst einmal wurde die gemeinsame liberale Haltung der beiden Länder betont, die die Uhrenfrage widersinnig mache.<sup>506</sup> Später wurde durchaus gedroht: die schweizerische Uhrenindustrie könnte eine publizistische Kampagne starten oder die liberale Gesinnung im GATT könne rückgängig gemacht werden.<sup>507</sup> Die USA stand somit im Zugzwang und bot schliesslich eine Vereinbarung im Verborgenen an.

Entscheidend für den in seiner Art einzigartigen geheimen Deal mit der Schweiz war der Einsatz des Herter-Büros mit Unterstützung des *State Departments*. Um den Schritt zu verstehen, muss die GATT-Runde in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. In einem Verhandlungsklima der Resignation in der Vorbereitungsphase war die Sicherung der Unterstützung der Schweiz in der Kennedy-Runde für die USA von hohem Stellenwert. Sie baute eine Verhandlungsfrente auf, die Druck auf die EWG ausüben konnte. Allerdings war die Schweiz bereits vor dem Deal auf der Allianzseite der USA, und eine Neuuntersuchung war nicht mit der Abschaffung der Zollerhöhung gleichzusetzen. Die Absprache zwischen der Schweiz und den USA erscheint mehr wie eine bindende Sicherheitsgarantie. Herter erklärte der Schweiz, man wolle vereinbaren, sich in der Haltung der linearen Kürzung und der limitierten Disparitätenformel zu unterstützen. Danach werde Kennedy auf seine Empfehlung hin die Neuuntersuchung einleiten.<sup>508</sup> Beim entsprechenden Abendessen von US-Delegationsleiter in Genf Michael Blumenthal mit Schaffner, Weitnauer und Stopper, versicherte der Bundesrat seine positive Antwort. Das Essen wurde jedoch durch die Nachricht vom Attentat und Tod Kennedys unterbrochen.<sup>509</sup> Die unglückliche Koinzidenz hatte zum Resultat, dass ein Entscheid, ob die Uhrenfrage neu untersucht werden sollte, wortwörtlich auf dem Tisch von Kennedy liegen blieb.<sup>510</sup> Aus der daraus entstandenen Verwirrung ist aufgrund der Aktenlage nicht genau ersichtlich, ob der designierte Präsident Lyndon B. Johnson oder die US-Tarifkommission von sich aus, die Neuuntersuchung einleitete.<sup>511</sup>

---

<sup>506</sup> JFKL Herter Papers Box 16: Brief Schaffner an Herter vom 20.9.1963 (wurde auch an Ball versandt).

<sup>507</sup> JFKL Herter Papers Box 16: Internes Memorandum John W. Evans an Blumenthal vom 1.11.1963.

<sup>508</sup> JFKL Herter Papers Box 16: Brief Herter an Schaffner vom 8.11.1963; AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Telegramm Weitnauer / Stopper an schweizerische Botschaft in Washington vom 12.11.1963; JFKL Herter Papers Box 15a: Notiz *top secret* Herter an Blumenthal vom 20.11.1963.

<sup>509</sup> JFKL Herter Papers Box 15: Telegramm Tubby, US-Mission in Genf, an Herter Nr. TAGG 1610 vom 25.11.1963; Genauer Inhalt des Deals: LBJL National Security File Subject File Trade Box 47: Memorandum Roth an Bundy, Weisses Haus, vom 29.11.1963; JFKL Box 15: Memorandum Roth an Myer Feldman, *Deputy Special Counsel to the President*, vom 29.11.1963.

<sup>510</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Bericht EPD über die Begegnung vom 26.11.1963 zwischen Wahlen und Rusk in dessen Büro im State Department, 4 S.

<sup>511</sup> Da das Herter-Büro dem Weissen Haus signalisierte, den offiziellen Brief an die US-Tarifkommission zurückzuhalten bis mit der Schweiz der Deal eingefädelt war, wusste diese nichts vom Entscheid Kennedys, obwohl der Entwurf bereits verfasst worden war. Zudem wusste die US-Tarifkommission über die Haltung des designierten Übergangspräsidenten zur Angelegenheit nicht Bescheid. Herter hingegen unterstellte Johnson in einem persönlich gerichteten Memorandum, Kennedy hätte der Untersuchung bereits zugestimmt. JFKL Herter Papers Box 10: Telefonnotiz Herter – Dorfman, Vorsitzender Tarifkommission, vom 26.11.1963; National Security File Subject File Trade Box 48: Memorandum Herter an Johnson vom 27.11.1963.

### 3.3.1.2. Bericht der US-Tarifkommission und noch eine Untersuchung

In den folgenden anderthalb Jahren von 1964 bis Mitte 1965 wurde das Lobbying intensiviert. Die Hearings im Frühjahr wurden durch eine zweite Runde im Sommer 1964 ergänzt. Währenddessen führte die Eskalation des Vietnamkriegs zur Frage, ob die US-Uhrenindustrie nicht zu Verteidigungszwecken notwendig erhalten werden sollte. Dies bedeutete, dass eine weitere Untersuchung in Auftrag gegeben wurde. Für Herter und sein Büro gestaltete sich die Situation schwierig. Auf der einen Seite formierte sich eine namhafte Gruppe von Gegnern. Auf der anderen Seite bestand mit der Schweiz und liberalen Kräften innerhalb der USA, wie dem *State Department* und dem *Committee for a National Trade Policy*,<sup>512</sup> ein Block von Befürwortern der Abschaffung der Ausweichklausel auf Uhren.

Es zeigte sich, dass US-Firmen in den Hearings Widerstand leisteten.<sup>513</sup> Die Firmen Bulova, Elgin und Hamilton reichten eine Klageschrift und eine Petition ein, die den Fall mit der Kartellklage vermischte und gar Importquoten oder weitere Zollerhöhungen forderte. Die Firmen nahmen sich Anwälte unter Vertrag, die Druck auf die Regierungsstellen ausübten.<sup>514</sup> Die Bestimmungen des *Trade Expansion Act* offenbarten eine Widersprüchlichkeit, die sich die Gegner der Abschaffung zunutze machten. Sec. 351 (d) (2) verpflichtete die US-Tarifkommission, den Präsidenten über die voraussichtlichen wirtschaftlichen Auswirkungen auf den inländischen Industriezweig zu unterrichten, die bei Aufhebung oder Verminderung von erhöhten Schutzmassnahmen (*Escape clause*) eintreten würden. Die US-Tarifkommission führte deswegen Hearings im Mai 1964 durch.<sup>515</sup> Jedoch war die Front alles andere als einheitlich. Diesen Umstand machte sich das Herter-Büro zunutze und schickte andere US-Uhrenindustrievertreter und von der Regierung bezahlte Wirtschaftsberater in die Hearings.<sup>516</sup> Die Uhrenindustrie ging nun in den Gegenangriff unter Aufruf sec. 301 (b) (1), der feststellen sollte, dass die Uhrenimporte derart zunahmen und dadurch eine schädliche Auswirkung auf die heimische Produktion folgerte. Die Hearings gingen im Juli 1964 in eine zweite Runde. Der darauf erstellte Zwischenbericht der US-Tarifkommission handelte von einer kurzen Stellungnahme der Mitglieder, bei der sich zwei Meinungsgruppen bildeten. Die erste Gruppe stellte fest, dass in den jüngsten Jahren seit der *Trade Expansion Act* in Kraft war, nicht eindeutig konstantiert werden könne, ob die Importe deutlich gestiegen wären, und dass diese Importentwicklung nicht klar auf die Massnahmen von 1954 zurückgeführt werden könnten. Die zweite Gruppe meinte, die Importe hätten die heimische Industrie nicht konkurriert.<sup>517</sup> Diese teilweise widersprüchliche Haltung

---

<sup>512</sup> LBJL Roth Papers Box 1: Schreiben Lee C. White, *Special Counsel to the President*, an John W. Hight, *Executive Director Committee for a National Trade Policy*, vom 7.5.1965.

<sup>513</sup> JFKL Herter Papers Box 10: Telefonnotiz Anwalt der *Bulova Watch Company* vom 3.12.1963.

<sup>514</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Files 10/1/65 Box 25: Brief Anwalt Paul Mickey an Myer Feldman vom 1.5.1964: mit Anhang Petition der Uhrenfirmen Bulova, Elgin und Hamilton vom 30.4.1964.

<sup>515</sup> NZZ Nr. 2081 vom 14.5.1964.

<sup>516</sup> JFKL Herter Papers Box 16: Statements bei Hearings vor der *U.S. Tariff Commission* vom 13.3.1964: Myer Rashish, Fred Cartoun, Julian Lazrus (*Benrus Watch Company*).

<sup>517</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Files 10/1/65 Box 25: Brief Dorfman, Vorsitzender Tarifkommission, an Johnson vom 29.10.1964; JFKL Herter Papers Box 16: Bericht der *Tariff Commission* vom Oktober 1964.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

verschloss den Weg einer schnellen Aufhebung der Ausweichklausel und erforderte es, den definitiven und umfassenden Bericht abzuwarten.

Auf schweizerischer Seite galt es als erstes, die Neuuntersuchung nicht mit der immer noch anhaltenden Antitrustklage zu vermengen, wie die Petition der US-Firmen suggerierte. Es ging um die Vermeidung einer Anfechtung beim *Supreme Court* und einer Weiterleitung an den Internationalen Gerichtshof, wie es in der Urteilsauslegung des New Yorker Bundesrichters im Januar 1964 festgelegt wurde.<sup>518</sup> Dank des vom Bund angestellten Anwalts gelang es, über Kontakte zum *State Department* das Justizministerium zu einem aktiven Eingriff zu bewegen. Es führte zur Sistierung der Antitrustklage.<sup>519</sup> Im Ausweichklauselfall wurde daraufhin ebenfalls das Anwaltsbüro beauftragt; zusätzlich wurde eine PR-Agentur engagiert. Der aggressive Taktikwechsel missfiel Herter, der lieber auf grosse Publizität verzichtet hätte.<sup>520</sup> Weil die Firmen Bulova, Elgin und Hamilton auch in der Schweiz produzierten, wurden sie zu Gesprächen in die Schweiz eingeladen. Weder die privatwirtschaftliche Diskussionen zwischen den Uhrenindustriellen, noch ein Gespräch mit Weitnauer in Bern führten zu einer Verständigung.<sup>521</sup> Ein Communiqué anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Ausweichklausel war die Gelegenheit, alle Argumente für die Abschaffung aufzuführen.<sup>522</sup>

---

<sup>518</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Bericht Zehnder an Micheli vom 6.1.1964, 12 S.

<sup>519</sup> Auch im Gerichtsfall trat die Schweiz mit dem Argument der gemeinsamen Interessen in der Kennedy-Runde auf. Dank der Kontakte des Anwalts Abe Fortas gab Ball vom *State Department* dem Justizministerium eine Empfehlung ab, die ebenfalls auf die aussenpolitische Wichtigkeit der Kennedy-Runde baute. Offenbar zeigte die Intervention Wirkung. Im Antitrustprozess konnte Anfang Januar 1965 ein Kompromiss getroffen werden. Der New Yorker Bundesrichter genehmigte die Abänderungsvorschläge des Justizministeriums zum Entscheid vom Januar 1964. Das modifizierte Urteil sah einen Verzicht auf die Weiterführung des Prozesses vor. Die klagende Partei sagte zu, die Appellationsanträge beim Obersten Gerichtshof zurückzuziehen. Im Gegenzug hob die schweizerische Uhrenindustrie gewisse privatrechtliche Bestimmungen auf, die sich auf die Beschränkung des USA-Handels bezogen. Botschafter Zehnder konnte mit Befriedigung zur Kenntnis nehmen, dass dies kein Eingriff in das Schweizer Recht bedeutete; Anwaltskanzlei Arnold, Fortas & Porter 1229 19th Street, N.W., Washington D.C.; LBJL Ball Papers: Box 6: Notiz Telefongespräch Ball mit Katzenbach vom 2.10.1964; Notiz Telefongespräch Ball mit Fortas vom 9.10.1964; Notiz Telefongespräch Ball mit Harold Reis, Justizministerium, vom 14.10.1964; NZZ Nr. 95 vom 10.1.1965; AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 23: Alfred Zehnder, 16.8.1977.

<sup>520</sup> JFKL Herter Papers Box 15: *Summary of Week's Staff Meetings* 1.-5.6.1964: *Country Committee* EFTA-Länder (ohne Grossbritannien).

<sup>521</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Notiz an Stopper vom 10.2.1964 über die Vorsprache amerikanischer Uhrenindustrieller auf der Handelsabteilung, 4 S.

<sup>522</sup> Die Argumente: Schmuggel (Schätzung 2 Mio. Stücke pro Jahr), US-Industrie expandiere, Schweiz unterstütze USA in Kennedy-Runde, Gegenangebote bei Autos, Lastwagen, Tabak, Dosenfrüchten, etc., Gefahr Kettenreaktion im GATT, öffentliche Wahrnehmung gegen Freihandel. AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Notiz Weitnauer an Schaffner vom 30.5.1964; Communiqué vom 12.6.1964.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Dennoch war auch Weitnauer gegen eine öffentliche Publizität eingestellt. Die eigenen Interessen der USA in der Kennedy-Runde im GATT sollte diese zur Aufgabe der Ausweichklausel motivieren, und nicht in erster Linie konzertierte schweizerische Aktionen.<sup>523</sup> Darin war er sich mit Herter einig.<sup>524</sup> Die Stimme Herters konnte als Empfehlung an den Präsidenten ausschlaggebend sein, zumal sein Büro die Koordination der gesamten Empfehlungen in der US-Administration übernahm. Ein Abendessen mit Weitnauer besänftigte die Gemüter.<sup>525</sup> Die Verzögerung des Berichts der US-Tarifkommission hatte für die Schweiz negative Auswirkungen auf die Kennedy-Runde. Da bis Ende 1964 nicht mit einem Entscheid des US-Präsidenten gerechnet werden konnte, blieben die Uhren auf der Industriausnahmeliste der EWG als auch der USA.<sup>526</sup> (Die USA zogen daraus einen Vorteil. Sie wären Gefahr gelaufen, von der Schweiz um die zusätzliche 50% Linearkürzung bei den Uhren angefragt zu werden.)

Doch bevor Herter seine Empfehlung an den US-Präsidenten einreichen konnte, entschied sich Johnson am 5. April 1965 eine neue Untersuchung der Frage der Bedeutung der US-amerikanischen Uhrenindustrie für die nationale Verteidigung auf Grund der Bestimmung sec. 232 (b) des *Trade Expansion Acts* anzuordnen. Ausschlaggebend war die Bemerkung im mittlerweile erschienenen Schlussbericht der US-Tarifkommission, wonach die Beschäftigtenzahl auf ein Drittel sinken würde.<sup>527</sup> Es ermöglichte dem Verwaltungsratspräsidenten der *Bulova Watch Company*, Omar N. Bradley, eine Eingabe zu machen. Der ehemalige General war eine Art Nationalheld und mit US-Präsident Johnson persönlich bekannt. Er stellte den *Defense*-Bericht von 1958 in Frage, in dem er auf die Bedeutung für die NASA und die Bewahrung der *Skills* der US-Industrie verwies. Es bestehe eine Verteidigungsnotwendigkeit.<sup>528</sup> Um einer Petition dieser Kreise zuvorzukommen, die den

---

<sup>523</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Schreiben Gelzer, schweizerischer Botschaftsrat Washington, an Weitnauer vom 14.10.1964.

<sup>524</sup> Herter liess sich von einem Anwaltsbüro ein Memorandum ausarbeiten, das die kartellistische Regelung in der schweizerischen Uhrenindustrie darlegte. Der Inhalt war für ihn so niederschmetternd, dass er gewünscht hätte, niemals davon gehört zu haben; JFKL Herter Papers Box 16: Briefwechsel Herter mit einem Anwaltsbüro vom 8. und 10.6.1964; Geschichtlicher Überblick aus der Sicht der Schweizer Uhrenindustrie bis dato: Charles-Maurice Wittwer, Direktor Uhrenkammer: *Relation horlogères américo-suisse et Kennedy-Round*. In: *La Suisse Horlogère* vom 13.8.1964, S. 751-755.

<sup>525</sup> JFKL Herter Papers Box 16: Schreiben Schaffner an Herter, in Genf, vom 25.1.1965; AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Telegramm Weitnauer an schweizerische Botschaft in Washington vom 29.1.1965.

<sup>526</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8511: Telegramm deutsche Botschaft in Washington an AA vom 10.6.1964.

<sup>527</sup> Der Bericht der US-Tarifkommission ging um die wirtschaftlichen Konsequenzen für Konsumenten und Produzenten. Die Schweiz reagierte mit einem Memorandum auf den wenig erbaulichen Bericht, in dem mit dem Rückzug von GATT-Konzessionen gedroht wurde; JFKL Dann Fenn Papers: Box 15: Bericht *Tariff Commission* vom März 1965; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 EX CM/T Box 7: Internes Memorandum Office STR vom 5.3.1965; BAR E 7110 1976/21 Faszikel 170: 841.8.: Note zu Drohung von Rückzügen in Kennedy-Runde, falls nicht Rücknahme Uhrenzölle vom März 1965; NZZ Nr. 1449 vom 6.4.1965.

<sup>528</sup> Bradley warf dem *State Department* vor, dieses habe dem Druck der Schweiz nachgegeben; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 GEN CM/U – XYZ Box 13: Brief Bradley an Myer Feldman vom 24.12.1964.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Uhrenfall weiter in die Länge gezogen hätte, empfahl das Herter-Büro selbst dem US-Präsidenten eine neuerliche Untersuchung des *Office of Emergency Planning* zur *Defense essentiality* in Auftrag zu geben. Die Untersuchung ist auf den Kontext des eskalierenden Vietnamkriegs zurückzuführen. Ein deutliches Zeichen war, dass bedeutende Senatoren und Kongressmitglieder nun nicht mehr die Abschaffung, sondern eine Neuuntersuchung nach militärischen Gesichtspunkten forderten.<sup>529</sup>

#### 3.3.1.3. Bericht des Office of Emergency Planning

Die weiteren anderthalb Jahre von Mitte 1965 bis Ende 1966 standen im Zeichen der Untersuchung zur militärischen Bedeutung der US-Uhrenindustrie. Es ging um die Frage, ob die Arbeitsplätze in den USA nicht mehr aus wirtschaftlichen Gründen, sondern wegen dem Erhalt der Fachfähigkeiten gesichert werden müssten. Schliesslich wurde das Anliegen verneint. Das Herter-Büro war weiterhin beschäftigt, einerseits die schweizerischen Interessen in der Kennedy-Runde zu wahren und andererseits die Gegner der Abschaffung zu isolieren.

Die Verzögerung des Uhrenentscheids hatte für die Schweiz zur Konsequenz, dass die Verhandlungen mit den USA in der Kennedy-Runde blockiert waren. Erschwerend war, dass mit dem Abgang Balls und wegen des oft krankheitshalber abwesenden Herter neue Gesprächspartner gefunden werden mussten. Ein nachlassendes Interesse an der Thematik musste aus schweizerischer Sicht vermieden werden, zumal sich der Uhrenfall in die Richtung einer inner-US-amerikanischen Angelegenheit bewegte. Und auch um innenpolitisch die schweizerischen Uhrenindustrie zu beruhigen.<sup>530</sup> Im Herbst 1965 reiste eine Weitnauer-Delegation erneut in die USA. Um nicht den Eindruck zu erwecken, man mische sich in die Angelegenheiten der US-amerikanischen Landesverteidigung ein, führte Weitnauer Konsultationen mit allen Regierungsstellen ausser dem

---

<sup>529</sup> Fulbright, Vorsitzender des Senatskomitees für auswärtige Angelegenheiten, und Wilbur D. Mills, dem einflussreichsten parlamentarischen Handelspolitiker als Vorsitzenden des *House of Ways and Means*, argumentierten mit der nationalen Sicherheit in Bezug auf Arbeitsplätze und die Verteidigung. Ebenfalls auf der Linie General Bradleys wies ein Bericht des Subkomitees des Senats zu Militärfragen über die heimische Uhrenindustrie auf die Wichtigkeit für die staatliche Raumfahrtforschung und militärische Programme hin. Das Komitee im Senat doppelte mit Briefen an Johnson und Verteidigungsminister Robert McNamara nach. Und als ob dies nicht genügend war, wurde im Juli 1965 eine von 17 Senatoren unterschriebene Petition an Johnson eingereicht. Diese warfen den Untersuchungsgremien für die beiden Berichte zu viel Einflussnahme durch die US-Administration aufgrund der Kennedy-Runde vor; LBJL Roth Papers Box 1: Memorandum Roth an Johnson vom 24.3.1965; Briefentwurf im Anhang, der den Auftrag an das OEP für eine Untersuchung gibt; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 GEN CM/U – XYZ Box 13: Bericht Senat-Subkomitee vom 23.12.1964; Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Watches Box 26: Brief Mendel Rivers, *Chairman House of Representatives Committee on Armed Services*, an Präsident vom 3.5.1965, im Anhang Brief an McNamara vom 3.5.1965; Petition von 17 Senatoren an Präsidenten vom 22.7.1965; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Watches Box 26: Brief Mills an Johnson vom 14.4. und Brief Fulbright an Johnson vom 23.4.1965;

<sup>530</sup> AfZ NL Weitnauer 9.1261. Notiz Weitnauer an Schaffner vom 17.5.1965; zu Treffen Schaffner mit US-Botschafter True Davis am 5.5. und daraus kursierenden Bericht im State Departement; AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Auszug aus Debatte im Ständerat vom 23.6.1965 zum Uhrenproblem mit Amerika; AfZ IB Vorort 290.4.9.2.: Brief Bauer an Homberger vom 22.9.1965.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Verteidigungsministerium und dem *Office of Emergency Planning*. Im Gepäck hatte Weitnauer die alten Argumente, die durch eine konditionelle Offerte im Wert von 10 Millionen Dollar Handelsumfang in der Kennedy-Runde ergänzt wurden.<sup>531</sup> Die schweizerische Botschaft in Washington erachtete, dass die Verschärfung des Vietnamkonflikts das Pentagon zur Haltung verführe, die US-amerikanische Industrie zu schützen. Zum einen belieferte das von der Schweiz engagierte Anwaltsbüro das Pentagon mit Informationen zum Uhrenfall.<sup>532</sup> Zum anderen unterliess es der neue Schweizer Botschafter in Washington, Felix Schnyder, nicht, auf die Bereitschaft der schweizerischen Regierung von Lieferungen von Maschinenbestandteilen für die militärische Ausrüstung hinzuweisen.<sup>533</sup> Wichtiger blieb für die Schweiz der Zusammenhang mit der Kennedy-Runde. Je mehr sich die Zeit verzögerte, desto mehr schwand die Möglichkeit über die Abschaffung hinaus die Uhrenzölle im Rahmen des *Trade Expansion Acts* noch weiter zu senken; dies auch, weil Frankreich die Aufgabe der Uhren von der Ausnahmeliste der EWG vom Entscheid Johnsons abhängig machte. Eine letzte Note wurde beim *State Department* eingereicht.<sup>534</sup>

---

<sup>531</sup> Weitnauer betonte die nationale Bedeutung. In zehn Kantonen sei die Uhrenindustrie wichtig, im Parlament stark vertreten und von grosser Wirkung in der öffentlichen Meinung. Der Fall liege im Widerspruch mit den guten Beziehungen, der Rolle der USA für Europa, die guten Dienste der Schweiz, wie die Vertretung der USA in einzeln Ländern oder bei der monetären Zusammenarbeit. Die Schweiz sei der „sicherste Alliierte“ in der Kennedy-Runde. Der älteste Ausweichklausel-Entscheid erscheine als „ein Fremdkörper und peinlicher Widerspruch“. Es gehe um die „Aufrichtigkeit der amerikanischen Proklamationen“. Die USA solle daher den *Test case* zu den schweizerischen Gunsten entscheiden. Die Schweiz könne sonst auch keine Konzessionen machen. Man könne sich aber nicht vorstellen, dass die Weltmacht allein von einer „einzigen Konsumgüterindustrie“ abhängig sei. Im Übrigen sei die Uhrenindustrie zu 60% im Markt US-amerikanisch, die Verdrängungsthese sei „grotesk“. (Dem stand aber eine Dominanz der Schweiz von 85% bei *jewelled* Uhren gegenüber, wie eingewandt wurde.) Eine Zusammenarbeit der Uhrenindustrie sei möglich, seien doch neun Uhrenfabriken in der Schweiz direkt oder indirekt in der Hand US-amerikanischer Unternehmen. Sie könne dadurch an der Entwicklung der schweizerischen Produktionstechnik teilnehmen. Die Gesprächspartner Weitnauers bekannten, die GATT-Verhandlungen würden als „Achillesverse“ bei einer an sich inner-amerikanischen Angelegenheit bei den Gegnern empfunden. Das Büro Herter sei aber entschlossen die fünf übrig gebliebenen Ausweichklausel-Entscheide durch den Präsidenten entscheiden zu lassen. Gewisse Senatoren und Kongressabgeordnete seien bearbeitet worden, aber der Aussenhandel sei Sache des Präsidenten und nicht des Kongresses; LBJL Roth Papers Box 1: Memorandum Roth an Ball vom 20.10.1965; LBJL National Security File Country File Switzerland Box 205: *Memorandum of Conversation Department of State* vom 20.10.1965; AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Bericht Weitnauer über die schweizerisch-amerikanischen Konsultationen über den Stand des Uhrenproblems vom 18.-22.10.1965 in Washington, 8.11.1965, 15 S.; Beilage 3: Abschrift Brief Schaffner an Herter vom 14.10.1965; Beilage 4: Begleitschrift an Ball vom 14.10.1965; Beilage 5: Memorandum zuhanden Goldberg vom 4.11.1965; Schreiben Herter an Schaffner vom 9.11.1965.

<sup>532</sup> AfZ IB Vorort 290.4.9.2.: Telegramm schweizerische Botschaft in Washington an EPD vom 3.12.1965.

<sup>533</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Schreiben Felix Schnyder, Schweizer Botschafter Washington, an Weitnauer vom 7.6.1966; LBJL Roth Papers Box 2: Brief Roth an Schnyder vom 21.7.1966; Zur Haltung der Schweiz im Vietnam-Konflikt: David Gaffino: *La Suisse et la course vers la paix au Viêt-Nam. Une neutralité encombrante*. In: Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges. Sandra Bott, Janick Marina Schaufelbuehl, Sasha Zala (Hg.): Itinera, Fasc. 30, Schweizerische Gesellschaft für Geschichte. Basel 2011, S. 81-100.

<sup>534</sup> AfZ IB Vorort 290.4.9.2.: Note der schweizerischen Botschaft in Washington an das State Department vom 31.8.1966, 3 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Im Herter-Büro war man sich bewusst, dass die Schweiz Gegenmassnahmen im GATT ergreifen würde, was einen negativen Kettenreaktionseffekt in der Schlussphase der Verhandlungen auslösen konnte.<sup>535</sup> Die Interessen in der Kennedy-Runde blieben im Herter-Büro das überragende Argument für die Abschaffung der Ausweichklausel. Entsprechend der Zeitnot gab das Büro Erklärungen an das *Office of Emergency Planning* und das Verteidigungsministerium ab.<sup>536</sup> Massgebend für den Bericht des *Office of Emergency Planning* waren die Eingaben des Verteidigungsministers und Atomenergiekommission (wegen den Nuklearwaffen). Beide kamen zum Schluss, die Ansicht der Uhrenlobby sei zu statisch. Die Waffentechnologie hänge in Zukunft nicht mehr von mechanischen Uhrwerken ab. Elektronische Messverfahren und chemische Prozeduren seien technologisch unabhängig von der Entwicklung der heimischen Uhrenindustrie.<sup>537</sup> Für die Berater des Präsidenten lag nun erstmals eine Beurteilungslage vor. Das Argument der Verteidigungsnotwendigkeit wurde verneint. Der Entscheid war von den Interessen in der Kennedy-Runde abhängig. Hohe Zölle würden die heimische Industrie wenig schützen. Hinzu kam, dass die Zölle die billigen Importe und den Schmuggel von den Jungferninseln eher förderten. Trotz Bemühungen konnte in diesem Fall kein Resultat erwirkt werden.<sup>538</sup>

Zum eigentlichen *Pièce de résistance* für das Herter-Büro entwickelte sich die Firma *U.S. Time Corporation* (auch Timex genannt), genauer eine Produktionsstätte im Staat Arkansas im Distrikt Little Rock. Vertreter des Bundesstaats war der einflussreichste parlamentarische Handelspolitiker, Wilbur D. Mills, der Vorsitzende des *House of Ways and Means* Komitees.<sup>539</sup> Timex hatte vom Pentagon einen Auftrag erhalten, für 60 Millionen Dollar rund vier Millionen Zünder herzustellen. Sie drohte, falls die Ausweichklausel abgeschafft werden würde, müsste sie als bereits international fabrizierende Unternehmung die Produktion ins Ausland verlagern. Die US-Lobby wies darauf hin, dass die US-Armee bereits enorme Mengen an *pinions* (Antriebsräder) und *pillars* (Pfeiler) aus der Schweiz bestellt habe.<sup>540</sup> Hinzu kam, dass einige Afroamerikaner in Little Rock arbeiteten (20%, vorwiegend in unteren Positionen).<sup>541</sup> Da diese bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten als erstes

---

<sup>535</sup> LBJL Roth Papers Box 2: Memorandum Roth an Blumenthal vom 31.5.1966.

<sup>536</sup> JFKL Herter Papers Box 15: *Summary of Week's Staff Meetings* 15.-19.11.1965; *Summary of Week's Staff Meetings* 6.-10.12.1965; *Summary of Week's Staff Meetings* 10.-14.1.1966.

<sup>537</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Files 10/1/65 Box 25: Brief McNamara an Franklin B. Dryden, *Acting Director Office of Emergency Planning*, vom 26.2.1966; Brief Seaborg, Vorsitz Atomenergie-Kommission der USA, an *Office of Emergency Planning* vom 25.8.1965, Mitbericht Sandia Corporation.

<sup>538</sup> Das staatliche Gericht auf den Jungferninseln lehnte die Absicht der dortigen Regierung zur Einführung eines Quotenkontrollsystems ab. Die Frage der Billigimporte blieb für die USA somit ungelöst. Übrig blieb, dass die USA eine eigene Gesetzesvorlage ausarbeiten mussten. Ein Vorschlag an den Präsidenten zu einem Quotensystem für die Einfuhr von den Zollfreiinseln wurde eingebracht; siehe: LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Files 10/1/65 Box 25: Gerichtsurteil Jungferninseln vom 14.3.1966; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Watches Box 26: Notiz Selig Ginsburg, *White House*, vom 17.3.1966; LBJL White House Office Files of De Vier Pierson: Box 23: Memorandum Rommel, Herter-Büro, an Johnson vom 4.11.1966.

<sup>539</sup> LBJL Roth Papers Box 2: Memorandum Roth an Harry McPherson, *Special Counsel to the President*, vom 21.3.1966; Brief Roth an Mills vom 19.4.1966.

<sup>540</sup> LBJL White House Office Files of De Vier Pierson Box 23: Brief Anwalt Paul Mickey an McPherson vom 21.4.1966; Brief Anwalt Paul Mickey an Department of Defense vom 11.5.1966; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Watches Box 26: Brief Lehmkuhl, Timex, an Johnson vom 27.5.1966.

<sup>541</sup> JFKL Herter Papers Box 16: Internes Memorandum Norwood an Herter vom 10.10.1966.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

entlassen werden würden, konnten die Bürgerrechtsaktivisten auf den Plan gerufen werden. Das Herter-Büro konnte den an und für sich liberal eingestellten Mills zur neutralen Haltung bewegen. Die Auslandsverlagerung konnte als politische Drohung entlarvt werden. Zudem wurde auf die erheblichen Landwirtschaftsinteressen in Arkansas für die Kennedy-Runde verwiesen.<sup>542</sup>

Nachdem das *Office of Emergency Planning* seinen Bericht, der die Verteidigungswichtigkeit der US-amerikanischen Uhrenindustrie verneinte, dem Präsidenten übergeben hatte, begann das Herter-Büro mit der Koordination der Empfehlungen an den Präsidenten. Im Besonderen galt es, den neuen Berater Johnsons, nach dem Abgang Balls im *State Department* der Europa- und Handelsstrategie im Mitarbeiterstab des Weissen Hauses selbst, Francis Bator zu überzeugen.<sup>543</sup> Die Empfehlungen der Ministerien und der finale Bericht des Herter-Büros konnten darlegen, dass die US-Firmen Bulova, Hamilton und Elgin weithin isoliert waren. Für die Ausrüstung im Vietnamkrieg würden die heimischen Produktionsstandorte bei weitem nicht ausreichen, weshalb man auf Importe wie beispielsweise aus der Schweiz angewiesen sei. Bulova, Elgin und Hamilton unterhielten Produktionsstätten auf den Jungferninseln, und mindestens je eine in der Schweiz. Sie seien selbst Teil des Schweizer Uhrenkartells. Einzig die Firma Elgin stand wirtschaftlich im Uhrenbereich kritisch da. Doch war es gerade dieser Mischkonzern, der kaum Lobbying betrieb. Gegen das Schweizer Kartell vorzugehen, hätte geheißen, gegen die eigenen Unternehmen zu handeln.<sup>544</sup> Timex habe sich im Bereich der Billiguhrrarmbänder mit einem aggressiven Marketing im Markt etabliert und sei damit von der Ausweichklausel unabhängig. Das Arbeitsministerium wies darauf hin, dass von den vier betroffenen Firmen mit 8'200 Angestellten verteilt auf 7 Gemeinden seit langem ein Prozess der Produktionsausweitung im Ausland im Gang sei. Mit der Abschaffung der Ausweichklausel wäre der Arbeitsplatzabbau graduell auf zehn Jahre verteilt und betreffe viele jüngere Arbeitnehmer mit guten Neueinstellungschancen. Allerdings befanden sich die Fabriken im wenig industrialisierten Süden der USA.<sup>545</sup>

Demgegenüber machte eine Gruppe von 24 Senatoren eine Eingabe, die gegen die Abschaffung der Ausweichklausel votierte.<sup>546</sup> Die Gruppe um Bulova griff zu einem letzten taktischen Manöver. Die Anwälte schlugen dem Weissen Haus einen „Kompromiss“ vor, der eine Verzögerungstaktik war. In den nächsten 12 Monaten sollte der Status quo aufrechterhalten werden. Gleichzeitig

---

<sup>542</sup> LBJL Solomon Papers: Box 8: *Memorandum of Conversation* Roth mit Mills vom 29.11.1966 in Little Rock, Arkansas; AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Bericht Jacobi vom 15.12.1966 über die Gespräche von Herrn Botschafter Weitnauer vom 7.-11.1966 in Washington über den Stand der Uhrenzollfrage, 13 S., S. 8.

<sup>543</sup> LBLJ Roth Papers Box 2: *Memorandum* Roth an Bator vom 6.10.1966; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 TA 6/Tractor - TA 6/Watches Box 93: *Memorandum Office of Emergency Planning* an Johnson vom 8.11.1966.

<sup>544</sup> JFKL Herter Papers Box 16: *Memorandum* Roth an die Mitglieder des *Trade Executive Committee* vom 28.11.1966: für Sitzung vom 2.12.1966 zu Uhren. Mit Bericht von Norwood vom 8.11.1966.

<sup>545</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 TA 6/Tractor - TA 6/Watches Box 93: *Memorandum Secretary of Commerce* an Johnson vom 5.12.1966; *Memorandum Secretary of Labour* an Johnson vom 12.12.1966.

<sup>546</sup> Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Files 10/1/65 Box 25: Brief Senator Joseph S. Clark an Johnson vom 14.9.1966.

sollte mit der Schweiz bilateral weiterverhandelt werden. Denn am 12. Januar 1967 erhielt die Uhrenindustrie erneut das Vorrecht zur Einreichung einer Petition an die US-Tarifkommission. Das Datum gab den Termin vor, an dem Johnson spätestens eine Entscheidung treffen musste.<sup>547</sup>

#### 3.3.1.4. Johnson zögert mit der Entscheidung

*„The White House announced today that president Johnson has proclaimed the termination of escape-clause rates of duty on imports of watch movements.“<sup>548</sup>*

Das Herter-Büro legte dem US-Präsidenten dar, warum die Interessen in der Kennedy-Runde mit der Schweiz von überragender Bedeutung seien. Dazu mussten Abklärungen mit der Schweiz selbst getroffen werden. In der Summe war das Ziel der USA über den Uhrenentscheid die Verhandlungsofferte der Schweiz im Landwirtschaftsbereich zu verbessern und möglichst wenige Rückzüge zu machen. Wie sich aber zeigte, machte die Schweiz genau das Gegenteil. Sie forderte eine weitere Senkung auf die Uhrenzölle von 25% und drohte mit entsprechenden Rückzügen an Konzessionen.<sup>549</sup> Kurz vor seinem Hinschied empfahl Herter dem US-Präsidenten dennoch die Uhrenzollerhöhung rückgängig zu machen (*Rollback*). Die Rückzüge der Schweiz in der Kennedy-Runde würden sonst eine Kettenreaktion auslösen.<sup>550</sup> Dies verweist auf die Bedeutung der Kennedy-Runde für Herter. Auch sein designierter Nachfolger und zuvor Stellvertreter William M. Roth im Verbund mit dem *State Department* und Bator vom Weissen Haus traten dafür ein. In letzten Gesprächen wurde noch einmal eine Verbesserung der Gegenofferte eingeholt.<sup>551</sup> Die Schweiz würde bei 250 Millionen Dollar Industrieexporte eine 50% Kürzung der Zölle anbieten und zusätzlich für 20 Millionen Dollar bei Agrarexporten. Sie würde ansonsten 50-70 Millionen Dollar an Rückzügen machen. Die Uhrenexporte der Schweiz seien für sie zentral, da sie 15% ihrer Gesamtexporte ausmachen. Ausserdem besitze die USA ein komfortables Handelsplus mit der Schweiz. Bei einem *Rollback* könne die Schweiz ihre Offerte bei 30-50 Millionen Dollar an Hauptlieferantenpositionen zusichern, plus die rund 20 Millionen Dollar bei Agrarprodukten, die allenfalls um Tabak erweitert würden. Dies sei über das bilaterale Verhältnis mit der Schweiz in der nun entscheidenden Phase

---

<sup>547</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Watches Box 26: Bericht Anwaltskanzlei Lloyd Symington an Milton P. Semer, *Counsel to the President*, vom 26.10.1966; Brief von 5 Kongressabgeordneten an Johnson vom 19.10.1966; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Files 10/1/65 Box 25: Brief *Hamilton Watch Company* an Johnson vom 17.11.1966.

<sup>548</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Files 10/1/65 Box 25: Pressemitteilung *White House* vom 11.1.1967.

<sup>549</sup> LBJL National Security File Country File Switzerland Box 205: *Memorandum of Conversation* State Department vom 8.11.1966; Gespräch Rostow mit Weitnauer und Schnyder; AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Bericht Jacobi vom 15.12.1966 über die Gespräche von Herrn Botschafter Weitnauer vom 7.-11.1966 in Washington über den Stand der Uhrenzollfrage, 13 S.

<sup>550</sup> JFKL Herter Papers Box 10: Memorandum Herter an Johnson vom 14.12.1966: *Termination of Escape-Clause Action on Watch Movements*.

<sup>551</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Telegramm Washington an Handelsabteilung / EPD vom 20.12.1966; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 TA 6/Tractor - TA 6/Watches Box 93: Memorandum Rusk an Johnson vom 21.12.1966.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

der Kennedy-Runde von Bedeutung.<sup>552</sup> In der Folge nahm die Schweiz nur noch massvolle Fühlungen vor, etwa anlässlich der Beerdigung Herters am 3. Januar 1967.<sup>553</sup>

Nachdem das Weisse Haus abgeklärt hatte, dass aus dem Reigen der Senatoren und Kongressabgeordneten nur wenig Widerstand zu erwarten war, übergab Bator das Dossier an Johnson.<sup>554</sup> Anstatt sofort einen Entscheid zu fällen, nahm Johnson die Unterlagen auf seine Ranch in Texas über die Weihnachtstage mit. Der Hauptgrund für Johnsons Zögern war nicht der militärische Gesichtspunkt, sondern die drohende Arbeitslosigkeit in den Südstaaten Arkansas, South Carolina und Texas (Johnsons Heimatstaat). Erst nachdem das Arbeitsministerium noch einmal detailliert Auskunft gab, gab er grünes Licht.<sup>555</sup> Auch sein Beraterstab drängte aufgrund des Zeitdrucks und des „*Spirits*“ des *Trade Expansion Acts*. Am 11. Januar 1967 proklamierte Johnson vor dem Kongress die Aufhebung der Ausweichklausel für die Uhrenzölle. Die Zollbelastung wurde wieder von 65 auf 42% zurückversetzt (*Rollback*).<sup>556</sup>

---

<sup>552</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 TA 6/Tractor - TA 6/Watches Box 93: Memorandum Bator an Johnson vom 23.12.1966; AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Notiz Weitnauer an Schaffner vom 23.12.1966; Notiz Weitnauer vom 23.12.1966; Notiz EPD (Probst) vom 28.12.1966.

<sup>553</sup> Der Hinschied Herters hatte keine Auswirkungen auf Johnsons Entscheidung. Ein aktives Lobbying durch die Anwälte wurde vermieden; um nicht den Eindruck zu erwecken, dass eine Einmischung in innere Angelegenheiten stattfindet. Umgekehrt achtete das Herter-Büro darauf, gegenüber der Schweiz der Hauptansprechpartner zu bleiben. Die Schweiz könne – so wurde vermittelt – nun nur noch „*wait and pray*“. In der Handelsabteilung in Bern wurde für den Fall eines negativen Entscheids eine Pressemitteilung ausgearbeitet, wobei sich der Bundesrat und die Uhrenindustrie dann zuerst abwartend mit der Publikation verhalten würden. Dasselbe galt auch für den Fall eines positiven Entscheids, bei dem sich in Rücksprache mit ihr auch die Uhrenindustrie in Verlautbarungen zurückhalten sollte. Dagegen wurde ein kurzer Brief des neuen Bundespräsidenten Roger Bonvin am 10. Januar überreicht, um „letzte Bedenken und Hemmungen“ zu überwinden, der dann aber von den Beratern im Weissen Haus und von Roth nicht an Johnson übermittelt wurde; AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Telegramm Schweizerische Botschaft in Washington an EPD / Handelsabteilung vom 6.1.1967; Entwurf s. d. Presserohstoff der Handelsabteilung zur Beibehaltung der Ausweichklausel; Schreiben Schnyder an Bator vom 10.1.1967; Telegramm Weitnauer an schweizerische Botschaft in Washington vom 10.1.1967; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Files 10/1/65 Box 25: Brief Schnyder / Bonvin an Johnson vom 10.1.1967.

<sup>554</sup> Es waren 27 Senatoren und 7 Kongressabgeordnete gegen die Abschaffung der Ausweichklausel. Von diesen 34 Politikern hatten 19 keine direkte Interessenvertretung für Uhrenfirmen und würden sich vor allem auf das Verteidigungsargument stützen. 8 Senatoren verhielten sich neutral, obwohl in ihren Staaten Uhrenfabriken vorhanden waren. Zu ihnen zählte auch Fulbright. Übrig blieben 9 Politiker mit einer strikten Ablehnung. Demgegenüber wusste Bator von mindestens 14 Kongressabgeordneten, die für den *Rollback* waren; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 TA 6/Tractor - TA 6/Watches Box 93: Memorandum Bator an Johnson vom 23.12.1966.

<sup>555</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 TA 6/Tractor - TA 6/Watches Box 93: Memorandum Harry McPherson an Johnson vom 29.12.1966; Memorandum Jim Jones an Johnson vom 31.12.1966 und Kurznotiz Johnson vom 31.12.1966; Papers of LBJ President 1963-1969 TA 6/Tractor - TA 6/Watches Box 93: Memorandum und Statistiken *Department of Labour* vom 4/5/6.1.1967.

<sup>556</sup> LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 Gen TA 6/Watches Box 26: Brief Hight, *Director Committee for a National Trade Policy*, an Johnson vom 29.12.1966; LBJL White House Office Files of De Vier Pierson Box 23: Notiz Mc Pherson an Johnson vom 10.1.1967; LBJL Papers of LBJ President 1963-1969 TA 6/Tractor - TA 6/Watches Box 93: Proklamation Johnson vom 11.1.1967.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Der Entscheid zugunsten der Schweiz ist in der allgemeinen Lage von Johnsons Handelspolitik zu werten. Er stärkte die liberale Haltung in der finalen Phase der Kennedy-Runde. Die langwierige Verhandlung im GATT hatte viele Politiker demotiviert. Erstarkte protektionistische Strömungen unterminierten die Politik. Die transatlantischen Beziehungen mit der EWG waren angespannt. Strukturell verkleinerte sich das Handelsbilanzaktivum weiter und bedrohte die Währungsstabilität. Der Uhrenentscheid war ein Zeichen von Johnson, die Flucht nach vorne anzutreten. Ein schneller Erfolg in der Kennedy-Runde musste her.<sup>557</sup> Entgegen kam, dass die US-Medien mehrheitlich positiv auf den Entscheid reagierten und die Beliebtheitskurve Johnsons ansteigen liess.<sup>558</sup> Die US-Lobby gegen die Abschaffung war mundtot, weil deren heimische Industrie mit Aufträgen für den Vietnamkrieg eingedeckt war.<sup>559</sup> Die Presseerklärung Schaffners aus Bern war nur noch eine Randnotiz.<sup>560</sup>

Für Johnson war es schlussendlich eine Abwägung der Interessen in der Kennedy-Runde gegenüber der Arbeitslosigkeit in bestimmten Regionen, wo sich Produktionsstätten der US-Uhrenindustrie befanden. Hauptpunkt im Beziehungsgeflecht in der Ausweichklauselfrage war die Isolierung der Gegenstimmen und die Bündelung der Pro-Argumente durch das Herter-Büro. In einem komplizierten *Networking* gelang es ihm, die Vorlage für eine Entscheidungsgrundlage für Johnson zu schaffen. Das Büro war in der vorteilhaften Lage, da es sich als einziges einen vertieften Überblick über die Informationen und Interessenlagen der verschiedenen Themen verschaffen konnte und sich stets einen Wissensvorsprung wahrte. Die US-Uhrenindustrie befand sich in einem Strukturwandel, der in den 1960er-Jahren intensiviert wurde. Dieser Internationalisierungsprozess stand im Widerspruch zur nationalen Kampagne zum Erhalt der heimischen Produktionsstätten. Dieser Umstand wurde vom Herter-Büro gezielt genutzt und unterhöhlte den Standpunkt Bradleys als heroische Figur des nationalen Widerstands.<sup>561</sup> Die Motivlage des Verteidigungsministeriums kann anhand der vorliegenden Dokumente nicht abschliessend beurteilt werden. Auch wenn die schweizerischen Uhrenbestandteilexporte in die USA zur Produktion von Waffen fragwürdig waren, haben sie für den Entscheid Johnsons keine dezisive Rolle gespielt. Im Gegenteil, gerade der Vietnamkrieg bescherte den US-Firmen sichere, langfristige und umfangreiche Aufträge, die den

---

<sup>557</sup> Coppolaro, 2006b, S. 361-364.

<sup>558</sup> The Sun (Baltimore) vom 12.1.1967; Journal of Commerce (NY) vom 13.1.1967; New York Times vom 14.1.1967.

<sup>559</sup> LBJL Roth Papers Box 2: Brief Roth an Edwin D. Eshleman, Kongressabgeordneter, vom 25.1.1967.

<sup>560</sup> Nachdem die ersten Reaktionen in den USA positiv waren, gab auch Schaffner eine Presseerklärung ab. Diese Erklärung wurde übersetzt an die verschiedenen behördlichen Stellen sowie an Johnson geleitet, sodass sich ein Dankeschreiben an den US-Präsidenten erübrigte. Die schweizerische Botschaft in Washington vermutete, dass die US-Uhrenindustrie jetzt auf die Gesetzesebene ausweichen werde, weshalb die Anwälte weiter angestellt blieben. Diese Vermutung bestätigte sich nicht; AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Deklarationstext Schaffner vom 13.1.1967; Telegramm schweizerische Botschaft in Washington an EPD / Handelsabteilung vom 14.(?)1.1967; LBJL Papers of Roth Papers Box 2: Memorandum Roth an Johnson vom 18.1.1967; AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Schreiben Schnyder an Weitnauer vom 14.3.1967.

<sup>561</sup> Bulova, Hamilton und Timex (in Little Rock werden immer noch Uhren produziert) sind heute (2014) prosperierende Uhrenfabrikanten, Elgin stellte Ende der 1960er-Jahre die Uhrenproduktion ein und konzentrierte sich auf andere Bereiche. Bradley trat 1973 als Verwaltungsratspräsident der Bulova zurück und verfasste zwei Autobiographien über sein Leben als Soldat; Zum Verhalten Bradleys gegenüber Roth: Dryden, 1995, S. 99.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Ausweichklauselfall teilweise entkräfteten. Sarkastisch könnte formuliert werden, der Uhrenzollfall sei Dank des Vietnamkonfliktes gelöst worden.<sup>562</sup>

Offenbar tangierten Maschinenbestandteile der Uhrenindustrie für das Pentagon die Neutralitätsmaxime der Schweiz nicht, nicht in kriegerische Handlungen einzuwirken.<sup>563</sup> Für Weitnauer war es nach dem GATT-Beitritt der zweite grosse diplomatische Erfolg während der Kennedy-Runde. In beiden Fällen wurden sie zum Preis künftiger Agrarkonzessionen erlangt, die schlussendlich kein bedeutendes Ausmass annahmen. Viermal reiste eine Weitnauer-Delegation nach Washington. Unzählige Eingaben, Korrespondenzen und Gespräche trugen zur Lösung des Uhrenfalls bei. Einmal ebnete der Vergleich im Antitrustprozess 1965, der die Konformität der privaten und öffentlich-rechtlichen Uhrenordnung der Schweiz mit den US-amerikanischen Antitrustgesetzen herstellte, den Weg. Entscheidend war aber der Kontext der Kennedy-Runde. Dies galt sowohl für die Lancierung der Untersuchung der US-Tarifkommission als auch für den Endentscheid Johnsons. Die Rolle der Schweiz in der Kennedy-Runde für die USA bestimmte somit den Datierungsrahmen. Ob die Versprechungen der Schweizer Seite zur Verbesserung der Angebote und die Rücknahme der Forderung einer zusätzlichen Uhrenzollsenkung in den letzten Tagen entscheidend für Johnson war, kann nicht nachgewiesen werden. Für das Herter-Büro zeigte es aber, dass es die Schweiz mit Gegenmassnahmen in der Kennedy-Runde ernst meinte. Damit in Zukunft die Zölle besser geschützt wurden, wurde der bilaterale Handelsvertrag von 1936 aufgelöst und im GATT gebunden (Anfang 1969).<sup>564</sup>

---

<sup>562</sup> Allerdings findet sich in der Aktsicht nirgends ein Hinweis, wonach die Ausweichklausel wegen der Sicherung von Schweizer Uhrenbestandteilen terminiert worden wäre. Denn die Uhrenzollerhöhung betraf zusammengesetzte Uhren oder Uhrwerke und nicht einzelne Metallschrauben, -räder oder -federn. Ebenfalls sollte an dieser Stelle das Argument entkräftet werden, die USA seien besonders an einer fortschrittlichen Forschung und Entwicklung der Schweizer Uhrenindustrie interessiert gewesen. In der Elektronik waren die USA auch, was die Uhren betraf, ebenso fortschrittlich – Bulova besass ein Patent auf eine Uhrentwicklung mit elektronischen Teilkomponenten, welche bereits in Produktion waren.

<sup>563</sup> Das EVD empfahl beispielsweise 1966, entgegen der Meinung von EPD und EMD, dem Bundesrat, wegen dem anstehenden Uhrenentscheid kein Embargo für die Ausfuhr von Kriegsmaterial für die US-Truppen in Europa zu verhängen. Ein Mitglied der Partei der Arbeit im Nationalrat richtete eine Anfrage an den Bundesrat, ob die Schweiz Waffen für die USA liefern würde. Der Bundesrat antwortete am 27. Dezember 1966, die Schweiz würde den USA nur Waffen liefern, wenn garantiert werde, dass diese nicht im Vietnamkrieg eingesetzt werden würden. Erst kürzlich wurden Waffen für einen Betrag in Höhe von 26 Millionen Dollar an die US-Truppen in der BRD geliefert; die BRD verpflichtete sich vertraglich, diese Waffen nicht weiter zu exportieren. Auch die US-Stellen in den Militärbasen der BRD verneinten einen Zweck der Waffen ausserhalb von Europa; AfZ NL Weitnauer Schachtel 20u: Mitbericht des EVD zum Antrag des EPD und EMD vom 6.9.1966 betreffend Ausfuhr von Kriegsmaterial für die USA-Truppen in Europa; LBJL National Security File Country File Switzerland Box 205: Telegramm US-Botschaft in Bern an State Department Nr. 1538 vom 28.12.1966.

<sup>564</sup> AfZ IB Vorort 290.4.9.3. Interne Notiz Handelsabteilung vom 14.2.1967; Schreiben Handelsabteilung an die schweizerische Botschaft in Washington vom 14.2.1967.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Für den schweizerischen Uhrenexport war der Entscheid zwar positiv, änderte jedoch strukturell wenig. Bereits die Ausweichklausel hatte die Aussenhandelsstruktur mit den USA nachhaltig verändert. Der Uhrenanteil nahm von der Hälfte der Gesamtexporte (1953) auf rund 30% (1965) ab. Der Anteil an verkauften Uhren in den USA nahm im gleichen Zeitraum von 60% auf 45% ab. Die Uhrenexporte verlagerten sich in ihrer inneren Struktur von den billigen und mittellässigen zu den teuren Uhrwerken, da diese von der Uhrenzollerhöhung nicht betroffen wurden (nur Uhren bis 17 Steine). Dies erklärt zu einem Teil den Rückgang in der Anzahl verkaufter Stücke. Die Zölle betrugen auch nach dem *Rollback* immer noch satte 40%.<sup>565</sup> Die Ausweichklausel kann diese Marktverluste nicht allein erklären. Die Schweizer Uhr wurde im Billigsegment von Firmen wie Timex verdrängt. Erst 1967 wurde ein *Swiss Center* am Times Square in New York eröffnet.

#### 3.3.2. Das Schlusspaket

##### 3.3.2.1. Einzelverhandlungen mit den USA

Mit der Notifikation Ende 1966 war die Grundlage für die Schlussverhandlungsphase geschaffen worden. Die Phase des Abschlusses der Kennedy-Runde dauerte die erste Jahreshälfte 1967. Ziel war es, aus den verschiedenen Listen, wie Offerten, Rückzügen und Begehren jeweils sogenannte Positivlisten herzustellen: Konzessionen, die sich die Vertragspartner gegenseitig zusprachen, wenn die Verhandlungen abgeschlossen wurden. Einmal mehr zeigt sich, dass die Schweiz bewusst multi- wie bilaterale Verhandlungen führte. Das erste Unterkapitel widmet sich den bilateralen Gesprächen mit den USA. Nach dem *Rollback* bei den Uhrenzöllen konnte das Dossier zwischen den beiden Ländern bilateral bereinigt werden. Das zweite Unterkapitel geht auf die Gespräche mit der EWG ein. Hier knüpfte die Schweiz an die bestehende Gesprächsbasis an. Entscheidend war, dass es der EWG-Kommission möglich war, ab Januar 1967 *ad referendum* mit den kleinen EFTA-Staaten zu verhandeln. Im dritten Unterkapitel wird dargestellt, wie sich die Schweiz am sogenannten Schlusspaket beteiligte. Im Besonderen verteidigte die Schweiz auf multilateraler Ebene ihre Chemieinteressen, als auch eine Teilnahme am internationalen Weizenabkommen beschlossen werden konnte.

Nachdem die bilaterale Uhrenfrage mit den USA gelöst war, wurden die bilateralen GATT-Gespräche aufgenommen. Wie die Notifikation zeigte, war das Angebot der USA gegenüber der Schweiz zu tief.<sup>566</sup> Die Schweiz offerierte die 50 Prozent-Senkung für alle Industriepositionen ausser der Chemie, spezifische Agrarzölle und zusätzliche aufgrund der Durchsicht der US-Begehrenliste. Schweizerische Versuche für zusätzliche Senkungen bei den Uhren wurden von den USA vorerst abgelehnt.<sup>567</sup> Anders als mit der EWG war der Verhandlungsbedarf relativ gering.<sup>568</sup> Nach dem

---

<sup>565</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Entwurf s. d. Presserohstoff der Handelsabteilung zur Beibehaltung der Ausweichklausel.

<sup>566</sup> LBJL Bator Papers Subject File Box 12: Memorandum Roth an Johnson vom 24.2.1967.

<sup>567</sup> AfZ IB Vorort 290.4.9.3.: Interne Notiz Handelsabteilung vom 17.2.1967; Zusammenfassung der Sitzung mit der US-Delegation vom 21.2.1967 in Genf.

<sup>568</sup> AfZ IB Vorort 290.4.9.3.: Notiz der Handelsabteilung vom 16.3.1967 zum Treffen mit der US-Delegation am 14.3.1967 in Genf, 7 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Durchbruch bei den Gesamtverhandlungen wurden die Positivlisten bereinigt.<sup>569</sup> Am wichtigsten war, dass die USA die Uhrenzölle schlussendlich neben der Drittelsenkung durch die Aufhebung der Ausweichklausel auf Uhren mit bis zu 17 Steinen und für Uhren mit mehr als 17 Steinen um volle 50% kürzten.<sup>570</sup>

Ein multilateraler Aspekt in Verhandlungen mit den USA betraf das Antidumping.<sup>571</sup> Die Arbeiten an einem Kodex des guten Verhaltens im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zu Art. VI GATT zum Antidumping signifizierten einen bedeutenden Schritt im GATT. Erstmals wurde ein Abkommen Juni 1967 abgeschlossen, welches ein rein nichttarifäres Problem behandelte. Es erhielt über die GATT-Konventionsbestimmungen hinaus einen effizienteren Mechanismus der Anwendung. Der Kodex brachte Regeln, wann ein Dumpingfall vorhanden sei und wie lange die Massnahmen Gültigkeit hatten. Ein Aufschub einer Zollmassnahme bis nach dem Abschluss einer administrativen Untersuchung fiel weg. Im Weiteren konnten sich Dritte einer Dumpingklage anschliessen.<sup>572</sup> Für die Schweiz war die Unterzeichnung problemlos, obwohl man selbst keine eigentliche nationale Regelung kannte. Sie hatte kaum zu befürchten, Beklagte zu werden, da Dumpingvorwürfe meist die Massenproduktion betrafen.<sup>573</sup>

---

<sup>569</sup> Als Zuckerchen, falls die USA das ASP abschaffen, bot die Schweiz die Aufhebung des Verbots zur Einfuhr von Maisglukose in verarbeiteten Fruchtkonserven an. Die USA senkten die Wollzölle nicht, dafür bei Käse sowie Schokolade um 50% und verzichteten auf das Begehren beim Tabak, wenn die Schweiz in einem Briefwechsel versicherte, dass Rohtabak zollfrei eingeführt werden konnte; AfZ IB Vorort 290.4.9.3.: Notiz der Handelsabteilung vom 24.5.1967 zum Treffen mit der US-Delegation am 19.5.1967 in Genf.

<sup>570</sup> Auch mit weiteren Verhandlungspartnern ergaben sich bilaterale Klärungen. *Japan* zeigte sich enttäuscht über die schweizerische Positivliste. Die japanische Delegation übergab eine kleine Wunschliste, anstatt mit Rückzügen zu drohen. Nach einer Analyse der Begehren wurden diese zugestanden. Erfreulich war, dass Japan seine Uhrenzölle um 50% senkten und die Einfuhrkontingente für Schokolade verdoppelte. Weitere Konzessionen von Bedeutung ergaben sich in den Bereichen der Chemie, Maschinen und Stickereien. Die Schweiz gab Zollsenkungen insbesondere für technische Geräte im Interesse Japans. Mit Kanada wurden nur wenige Vereinbarungen getroffen; AfZ IB Vorort 290.4.10.10.: Notiz von Tschärner, Handelsabteilung, an Weitnauer vom 24.5.1967; Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 15.9.1967 über die Genehmigung der im Rahmen der sechsten Handels- und Zollkonferenz des GATT (Kennedy-Runde) abgeschlossenen Übereinkommen, S. 21.

<sup>571</sup> Die USA kannten bereits eine interne Regelung und verlangten nun eine Konvention im GATT-Rahmen. Die Vertragspartner reichten Stellungnahmen ein, wobei die Schweiz darauf verzichtete; AfZ IB Vorort 290.4.4.2.1.: GATT Spec(65)86 vom 7.10.1965 mit Entwurf Internationaler Codex für Antidumping Prozeduren und Praxis. Note Grossbritannien, 25 S.; Bericht Weitnauer vom 29.10.1965 über Gruppe Antidumping der Kennedy-Runde des GATT, 3 S.: 2. Sitzung am 20.-21.10.1965.

<sup>572</sup> Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 15.9.1967, S. 22-23.

<sup>573</sup> AfZ IB Vorort 290.4.4.2.3.: Bericht Handelsabteilung vom 13.6.1967 über den Antidumping-Kodex. Frz. 8 S.

#### 3.3.2.2. Bilaterale Schlussverhandlungen mit der EWG

In der Handelsabteilung wurde in Zusammenarbeit mit dem Vorort und dem Schweizerischen Bauernverband die Strategie für die Schlussphase erarbeitet. In der Arbeitsgruppe der Verhandlungsdelegation unter dem Kommando der Ständigen Wirtschaftsdelegation wurde zum Ziel gesetzt, im Prozess des laufenden Bilanzierens eine faire Reziprozität und neue Rückzüge ohne die Gefährdung der erreichten Zugeständnisse zu erlangen. Die Ausgewogenheit galt auch innenpolitisch nach den einzelnen Branchen.<sup>574</sup> Durch die Unterstützung des Schweizerischen Gewerbeverbands konnten protektionistische Begehren der Inlandindustrie im Rahmen gehalten werden. Der Gewerbeverband hatte sich bereits 1962 für die Kennedy-Runde als Integrationsersatz ausgesprochen.<sup>575</sup> Mit der Oberzolldirektion wurden die Senkungsmöglichkeiten bei den Automobilzöllen abgesprochen, eine Art „offensive Verhandlungswaffen“ für die finale Phase, wenn es um den Kompromiss im Schlusspaket ging.<sup>576</sup>

Der Schweiz kam entgegen, dass die EWG ihre Verhandlungstaktik gegenüber den kleinen EFTA-Ländern änderte. Die Positivlisten sollten vorverhandelt werden. Nachdem das Schlusspaket geschnürt sein würde, konnten die Listen definitiv zugesprochen werden. Dadurch ergab sich die Möglichkeit, die eigenen Anliegen mehr oder weniger losgekoppelt von den Gesamtverhandlungen zu behandeln. Diese Form der Bilateralisierung war die Idee des zuständigen EWG-Kommissars für auswärtige Angelegenheiten Jean Rey. Der Belgier Rey nutzte die aufkommende Konzessionsbereitschaft Frankreichs aus. Dass sich Frankreich an die Haltung der BRD annäherte, war selten. Mittlerweile war dagegen für Bonn die Kennedy-Runde politisch zu einem Symbol für den Erfolg der Europapolitik geworden. Unter der neuen Grossen Koalitionsregierung von Bundeskanzler Hans Georg Kiesinger erlebte die westdeutsche Volkswirtschaft erstmals seit langem eine Krise.<sup>577</sup> Der Bundeswirtschaftsminister bestand auf eine expansive Exportpolitik. Obwohl dies die Opposition Frankreichs wecken mochte, setzte er sich interministeriell durch. Aus diesem Grund waren die Angebote an die USA, die Schweiz und Skandinavien zu verbessern (nicht aber gegenüber Grossbritannien, wo kein Handelsplus bestand).<sup>578</sup> Das Plädoyer, die Angebote nach oben zu korrigieren,

---

<sup>574</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.1.11.: Handnotizen interne Besprechung von Vorort und Bundesstellen vom 15.2.1967 in Bern mit Notiz Rothenbühler vom 10.2.1967.

<sup>575</sup> AfZ IB Vorort 290.4.6.2.: Schreiben Arbeitsgemeinschaft der Inlandindustrie an Vorort vom 17.2.1967; AfZ IB Vorort 290.4.8.1.6.: Schreiben Weitnauer an Verband Schweizerischer Papier- und Papierstoff-Fabrikanten vom 17.2.1967; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 22.3.1967, 7 S., S. 1-2.

<sup>576</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.5.1.: Schreiben Oberzolldirektion an Handelsabteilung vom 14.2.1967.

<sup>577</sup> Mitte der 1960er-Jahre wurde den westdeutschen Handelsdiplomaten deutlich vor Augen geführt, dass das Wirtschaftswunder keinesfalls krisenresistent – insbesondere die mangelnde Eigenkapitalfinanzierung der Unternehmen – eingeschätzt werden und nur durch eine aktive liberale Aussenwirtschaftspolitik der EWG gesichert werden konnte. Anzeichen waren der relative Verlust der Marktanteile im EFTA-Raum. Zur Sicht der Schweiz auf die westdeutsche Aussenwirtschafts- und Europapolitik und die wirtschaftliche Verflechtung mit der Schweiz: AfZ NL Jolles 192: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 21.3.1966 zum Thema Deutschland mit Referatstext Troendle; AfZ NL Troendle 5.: Referatstext Troendle „Wirtschaftliche Beziehungen zwischen der Schweiz und der BRD“ vom 23.10.1967 vor dem Handels- und Industrie-Verein St. Gallen, 24 S.

<sup>578</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Schreiben Karl Schiller an Kiesinger vom 9.1.1967; Notiz BMWi vom 10.1.1967; BAR Koblenz B 102 Signatur 61702: Entwurf für die Sitzung der Staatssekretäre für Europafragen vom 20.1.1967 der Deutschen Grundsatzserklärung.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

um einen Ausgleich zu erreichen, wurde im EWG-Kommissionsbericht zur Analyse der Notifikation aufgenommen. Reys Vorschlag, die EWG-Länder sollten erst einmal dem EWG-Kommissionsbericht zustimmen, um sogleich in einem ersten Schritt Gespräche mit der Schweiz und Skandinavien aufzunehmen, wurde akzeptiert. Das Neuartige daran war, dass die EWG-Kommission einen flexibleren Verhandlungsrahmen erlangte, als es noch unter den strikten Mandaten der Vorjahre der Fall war. Ein klares Mandat hätte zu lange gedauert und wäre zu kompliziert gewesen, bis eine Einigung zustande gekommen worden wäre (Einzig die Niederlande forderten vergeblich noch eine Regelung für die Europaklausel). Es sollte laufend mit dem Ständigen Ländervertretern abgesprochen werden. Die provisorischen Ergebnisse konnten dann im Nachhinein vom EWG-Ministerrat genehmigt werden. Die grössere Verhandlungsfreiheit der EWG-Delegation stand unter einem Vorbehalt. Die Konkretisierung der möglichen Konzessionen unter der Hypothese gewisser Verbesserungen des Angebots der EWG war nur möglich, wenn schlussendlich auch die USA und Grossbritannien ihre Angebote verbessern würden. Frankreich setzte durch, dass die EFTA-Länder neben dem Rückzug von deren Warnlisten überdies ihre Landwirtschaftsofferten zu vergrössern hatten. Reys Strategie, „die skandinavischen Länder und die Schweiz als Bundesgenossen für die letzte Verhandlungsphase zu gewinnen“, konnte umgesetzt werden.<sup>579</sup> Der EWG ging es in erster Linie darum, diese für die Front gegen die USA zu gewinnen.

Für die Schweiz war bedeutsam, dass Frankreich die Auflockerung der Haltung bestätigte.<sup>580</sup> Im französischen Aussenministerium rechnete man inzwischen mit einem Zollreduktionsschnitt im Industriebereich zwischen 30 und 37%. Dies war bedeutend mehr, da noch 1964 die Grundhaltung von höchstens 30% vertreten wurde.<sup>581</sup> Ebenfalls relevant war die Haltung Grossbritanniens. Das zweite Beitrittsesuch brachte Unsicherheiten in das handelspolitische Gefüge im GATT. Trotz gegenteiliger Beteuerungen Londons kursierte das Gerücht, die Briten hätten angedeutet, die Kennedy-Runde scheitern zu lassen, um hernach der EWG beizutreten.<sup>582</sup> Dass sie neuerdings für die Senkung der Stahlzölle eintraten, erschwerte die Situation. Verhandelten sie zu lasch, konnte dies von der EWG als Zeichen gedeutet werden, sie würden auf den Beitritt spekulieren, gingen sie harsch vor, konnte angenommen werden, sie würden nicht mit einem baldigen Zusammenschluss in der EG rechnen. Erst die gemeinsame EFTA-Ministererklärung im Mai 1967 konnte die Gerüchte wieder zerstreuen. Grossbritannien gab dem Abschluss der Kennedy-Runde der Beitrittserklärung den Vorrang.<sup>583</sup>

---

<sup>579</sup> Coppolaro, 2013, S. 179-181; HAEC BAC 62/1980 56: Notiz der EWG-Generaldirektion für Wettbewerb vom 10.1.1967: Ergebnisbericht des 1. Tages der Sitzung des Ausschusses 111 vom 5.1.1967 zur Fortsetzung der Kennedy-Runde; BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Telegramm Sachs an AA vom 12.1.1967; HAEC BAC 62/1980 56: Notiz EWG-Rat vom 6.2.1967, R/133/67: Durchführung der von den Räten der EG am 12.1.1967 beschlossenen Direktiven: Punkt 3: „Die Kommission wird mit den Delegationen der skandinavischen Länder und der Schweiz Gespräche führen, um die Mittel und Wege zu prüfen, durch die man zu Lösungen gelangen könnte, die auf innereuropäischer Ebene ausgewogen und geeignet wären, alle Teile zufriedenzustellen.“

<sup>580</sup> HAEU SGICIEE 4016: 1985/271 Article 20: Notiz SGCI vom 10.1.1967.

<sup>581</sup> AMAE 77 1967-1975: 755: Notiz französisches Aussenministerium, *Direction des Affaires Economiques et Financières*, vom 3.2.1967: Bilanz Industrie Verhandlungen mit der Schweiz, Offerten und Zahlen; Protokoll des Treffens Weitnauer mit Brunet vom 4.2.1967, mit Notiz Brunet vom 7.2.1967.

<sup>582</sup> PRO CAB 134/2813: *Minutes of the Official Committee on Approach to Europe*: 4. Sitzung vom 18.1.1967.

<sup>583</sup> AA B 20-200 Signatur 1848: Bericht westdeutsche Botschaft in Bern an AA vom 8.5.1967; Lee, 1999, S. 109-137.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Die aufgenommenen bilateralen Verhandlungen mit der EWG verliefen bis kurz vor den Schlusswochen zügig. Die Schweiz gab eine präzise Interessenliste ab.<sup>584</sup> Daraufhin erstellte die EWG erste Bilanzen, die Senkungen zwischen 33 und 40% versprachen.<sup>585</sup> In einem nächsten Schritt erarbeitete die Schweiz die Rückzugsliste (reduzierte Warnliste) und die Positivliste.<sup>586</sup> Detailliert Produkt um Produkt zeigte sie zudem auf, wo weitere Zollessenkungen der EWG erforderlich seien, beispielsweise bei den Schrauben- und Drehteilen, wo eine Fabrik in Solothurn gemeinsam besichtigt wurde.<sup>587</sup> Die EWG wiederum verbesserte ihr Angebot noch einmal, um die Schweiz zu weiteren Rückzügen ihrer Warnliste und Verbesserungen im Agrarbereich zu bewegen. Ausnahmen vom Zollabbau gab es nur noch dort, wo eine ähnliche Industrie in der EWG geschützt werden musste, oder wo ein nationales Interesse bestand.<sup>588</sup> Die Offerten der EWG liessen sich in Senkungskapitel des Zolltarifs von 40-50% und 30-40% aufgruppieren und machten im Schnitt 38% ohne Landwirtschaft, Chemie und Uhren aus. Die schweizerische Gegenleistung war wegen der passiven Handelsbilanz etwas tiefer gelegen. Daraus erstellte die Schweiz die definitive Positivliste.<sup>589</sup> Nach einigen kleinen gegenseitigen Anpassungen wurde der Listenvergleich gegenseitig akzeptiert.<sup>590</sup> Die EWG bot insgesamt in ihrer bilateralen Positivliste auf 1199 Positionen bei 727 die volle 50 Prozent-Senkung an, Ausnahmen bei 472. Die Schweiz dagegen hatte eine Offerte von 2629 Positionen, wovon für mehr als ein Drittel mehr als 40% Reduktion geboten wurde. Da 70% der schweizerischen Industrietarife als tief bezeichnet werden konnten, wurde bei diesen meist ein gestaffelter Kürzungsvorschlag vorgebracht: bis 5% lineare Kürzung um 40%, von 5-6% nur 9%, bei 6-8% Zollbelastung 11%. Der schweizerische Zolltarif sollte also wie der EWG-Aussentarif harmonisiert werden. Anfang Mai waren alle Industriegüter mit Ausnahme des Chemiebereichs geregelt.<sup>591</sup> Hauptmotiv für die Schweiz, sich auf die EWG-Strategie einzulassen, war das Bedürfnis ihre Belange bilateral zu regeln, um den multilateralen Abhängigkeiten zu entfliehen. Die provisorischen Ergebnisse gaben ihrer Taktikbestimmung recht: die Angebote an die Schweiz wurden erheblich verbessert. Es gelang der Schweiz, am Ende nicht ganz zum Spielball der Grossen zu werden, da die Resultate bilateral bereits vorverhandelt vorlagen. Vor der Schlusswoche genehmigte der EWG-Ministerrat unter Vorbehalt die Ergebnisse. Weiter geführt wurden die Verhandlungen in den Bereichen Chemie, Uhren und Agrar.<sup>592</sup> Die nordischen Länder reagierten anders als die

---

<sup>584</sup> HAEU BAC 11/1993 60-63: Protokolle der Verhandlungen Ende 1966 bis Mitte 1967 EWG – Schweiz; BAR E 2210.1(-) 1979/119; Box 35: 7-31.2.1.1.: Telegramme Wurth an Weitnauer vom 10.-19.1.1967.

<sup>585</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.1.4.: Listen der EWG-Delegation Ausnahmen industrielle Produkte vom 22. und 23.3.1967; Liste vom 28.3.1967 als Bilanz der Disparitätenverhandlungen mit der EWG; AfZ NL Weitnauer 9.1261.: Notiz Weitnauer an Schaffner vom 10.4.1967.

<sup>586</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Telegramm Keller, Genf, an BMWi vom 20.4.1967.

<sup>587</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.1.6.: Schreiben Handelsabteilung an EWG-Delegation in Genf vom 30.1.1967; Notiz Handelsabteilung vom 22.3.1967: über die Décolletage-Besprechung mit der EWG-Delegation vom 22.3.1967 in Genf; AfZ IB Vorort 290.4.14.2.: Schreiben Handelsabteilung an Verband Schweizerischer Präzisions-schrauben- und Décolletage-Fabriken vom 6.7.1967.

<sup>588</sup> HAEC BAC 122/1991 10: Bericht der EWG-Kommission vom 3.4.1967, NCG(67) 18final; BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Bericht BMWi vom 5.4.1967; Sprechzettel BMWi vom 7.4.1967.

<sup>589</sup> Zur Übersicht: AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 24.4.1967, S. 7-10.

<sup>590</sup> AfZ IB Vorort 290.4.14.3.: Textskript Rothenbühler für die Tagung mit den Sektionen vom 15.6.1967.

<sup>591</sup> BAR E 2210.1 (-) 1979/119 Box 36: 7-3a.2.1.2.: Notiz von Tschärner, Handelsabteilung, vom 2.5.1967

<sup>592</sup> HAEU SGCICEE 4015: Protokoll 215. EWG-Ministerratstagung vom 2.5.1967.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Schweiz. Anstatt ihre Warnliste zu reduzieren, münzten sie diese in eine umfangreiche Positivliste um. Die EWG-Taktik gegenüber den kleinen EFTA-Ländern ging mit Skandinavien nicht auf.<sup>593</sup> Aus diesem Grund behielt die EWG die bilaterale Positivliste mit der Schweiz intern zurück und verzichtete offiziell auf eine allgemeine Positivliste in den Gesamtverhandlungen. Es bestand die Gefahr, dass jedes Land eine solche Positivliste als Minimumsliste ansehen und Angebote zurückhalten würde. Eine solche Kettenreaktion galt es zu vermeiden.<sup>594</sup> Letztendlich blieb eine Neuverhandlung nach dem multilateralen Verhandlungsdurchbruch aus, dem sich die Studie nun zuwendet.

#### 3.3.2.3. Schlusspaket aus der Sicht der Schweiz

Vor den Schlusswochen zeichnete sich eindeutig ab, dass das Schlusspaket aus einer Mischung der Lösungen für das Getreideabkommen, das ASP und den Stahlbereich hinauslief. Es mussten die unterschiedlichsten Strategien durch die drei Hauptstreitpunkte unter einen Hut gebracht werden.<sup>595</sup> Mangels Exportproduktion hatte der Stahlsektor für die Schweiz wenig Bedeutung. Ganz anders verhielt es sich im Chemiebereich. Er hatte eine direkte Auswirkung auf die gesamten Ergebnisse. Auffallend ist, dass in den Schlussverhandlungen die Schweiz keine prominente Rolle unter den Verhandlungspartnern mehr spielte. Einzig bei den ASP-Verhandlungen intervenierte Weitnauer, als diese in eine für die Schweiz nachteilige Richtung tendierten.

Als erste richteten sich die USA für die Schlusswoche ein.<sup>596</sup> Für das Schlusspaket verlangten sie von der EWG ein grösseres Angebot und die Zusage für ein Weltweizenabkommen. Die Forderungen der EWG lagen dagegen bei der Anerkennung von Disparitäten und der Abschaffung des ASP.<sup>597</sup> Mit dieser Ausgangslage zogen sich die beiden Delegationen zu strategischen Überlegungen zurück.<sup>598</sup> Der nächste Gesprächsversuch scheiterte am 9. Mai 1967. Blockiert waren die Aspekte beim Weizenabkommen.<sup>599</sup> Dagegen schien eine Annäherung beim ASP möglich zu werden.

---

<sup>593</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Interner Bericht BMWi an Fritz Neef, Staatssekretär, vom 6.4.1967.

<sup>594</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Telegramm Keller, Genf, an BMWi vom 20.4.1967: zu Gespräch vom 19. bei Wyndham White mit Rey, Roth, Powell, Weitnauer, Ushiba (Japan), Montan und Westerman (Australien); Telegramm Sachs an AA vom 24.4.1967.

<sup>595</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Telegramm Hans-Georg Sachs, Ständiger Vertreter, an AA vom 6.2.1967.

<sup>596</sup> Der Berater Johnsons für die Handelspolitik, Bator, richtete eine Kommandogruppe ein, die von Washington aus koordinierte, während Roth und sein Team in Genf verhandelte. Ein spezieller Telegrafendienst wurde eingerichtet. Drydens Begründung aufgrund von *Oral history*-Gesprächen, dies sei eine Massnahme gegen Abhöraktionen der Schweiz gewesen, lässt sich aufgrund der Aktenkenntnis nicht bestätigen; LBJL National Security File: National Security Council Histories on the Kennedy Round Crisis April – June 1967 Box 52: Memorandum Bator an Johnson vom 18.4.1967; Dryden, 1995, S. 102.

<sup>597</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Notiz Prass an Bundeskanzler vom 31.3.1967; Notiz von Bechtolsheim an Bundeskanzler vom 21.4.1967.

<sup>598</sup> LBJL National Security File: National Security Council Histories on the Kennedy Round Crisis April – June 1967 Box 52: Memorandum Secretary of Commerce USA vom 21.4.1967; LIMDIS-POTATOES Telegramm Roth an Bator Nr. 3390 vom 26.4.1967; LBJL National Security File: Europe Box 163: Bericht vom 21.4.1967: *Notes on Key European Issues*.

<sup>599</sup> LBJL National Security File: National Security Council Histories on the Kennedy Round Crisis April – June 1967 Box 52: LIMDIS-POTATOES Telegramm Roth an Bator Nr. 3558 vom 9.5.1967.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Der erwähnte Tag war der heikelste Moment für die Schweiz während der gesamten Kennedy-Runde gewesen. Mittlerweile akzeptierten alle Delegationen der multilateralen Verhandlungsgruppe Chemie den Vorschlag Wyndham Whites zu einem Zwei-Paket-Abkommen. Für die USA hatte das sogenannte *Découpage* den Vorteil, die Kongressgenehmigung zur Abschaffung des ASP von der Kennedy-Runde zu trennen. Dass die Kennedy-Runde deswegen scheitern könnte, war für Johnson ein zu grosses Risiko.<sup>600</sup> Erfolgsversprechender für den US-Kongress (und den Widerstand der US-Chemie) war eine Zweiteilung: ein erstes Abkommen sollte leicht zum Vorteil der EWG (Inkrafttreten mit GATT-Rundenabschluss) und ein zweites leicht zum Vorteil der USA sein (mit Abschaffung ASP durch Kongress). Dies sollte auch für die EWG attraktiv sein.<sup>601</sup> Offiziell liessen sich die EWG erst in der Schlusswoche auf den Ansatz ein.<sup>602</sup>

Wie alle anderen Bereiche hatte die EWG mit der Schweiz die ASP-Problematik bereits bilateral vorverhandelt. Der Zwei-Paket-Ansatz ermöglichte eine individuelle bilaterale Lösung zwischen der EWG und der Schweiz im Chemiebereich. Neben der Abschaffung des ASP war der Schweiz wichtig, mit der EWG Zölle abbauen zu können, auch wenn ersteres nicht erreicht würde. Mit dieser Loslösung von der multilateralen Abhängigkeit konnte sich die Schweiz hier des Disparitätenproblems entledigen.<sup>603</sup> Die EWG wiederum hatte den Vorteil, dass der Schweiz entgegengekommen werden konnte, um sie in der ASP-Frage weiter an sich zu binden.<sup>604</sup> Zudem konnte die EWG von der Schweiz Konzessionen in anderen Bereichen sichern.<sup>605</sup> Vor der Schlusswoche drohte der erreichte Verhandlungsstand zusammenzubrechen. Die Berücksichtigung der Schweiz im Chemiebereich bröckelte. Würde die Schweiz benachteiligt werden, war der erreichte Verhandlungsstand insgesamt gefährdet. Sowohl die USA als auch die EWG nahmen die für die Schweiz wichtigen Farbstoffe auf die Ausnahmeliste vom Zollabbau. Die EWG drohte zusätzlich, falls die Schweiz nach Wyndham

---

<sup>600</sup> LBJL National Security File: *National Security Council Histories on the Kennedy Round Crisis* April – June 1967 Box 52: Memorandum Roth an Johnson vom 15.2.1967; BAR E 7110 1978/50 Faszikel 40: 783.0: Telegramm schweizerische Botschaft in Washington an Handelsabteilung vom 24.3.1967.

<sup>601</sup> BAR E 2210.1(-) 1979/119 Box 35: 7-31.2.1.1.: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 14.4.1967.

<sup>602</sup> Nach Preeg kam der Durchbruch bereits im Februar 1967, als der *Découpage*-Ansatz allgemein akzeptiert worden sei. Insgesamt wurde die ASP-Angelegenheit in diesem Sinne unter den vier (USA, Grossbritannien, EWG, Schweiz) aufgegleist. Dies würde erklären, warum sich die EWG gegenüber der Schweiz zu jenem Zeitpunkt auf bilaterale Gespräche einliess. Plausibler ist aber die Haltung von Türk. Die EWG war noch im April offiziell gegen den *Découpage*-Ansatz, weil die USA das zweite Paket nach der Kennedy-Runde verhandeln wollte. Erst Anfang Mai akzeptierte die EWG, da es keine andere Wahl für den erfolgreichen Abschluss mehr gab; Preeg, 1970, S. 172-175; Henning Türk: *Die Europapolitik der Grossen Koalition, 1966-1969*. Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte Bd. 93. München 2006, S. 52-53.

<sup>603</sup> Die schweizerische Delegation argumentierte mit den Marktverhältnissen. Die Schweiz importiere 60% der Chemieprodukte [EWG 15%, Grossbritannien 6%, USA 3%] und exportiere gar 72% [EWG 22%, Grossbritannien 20%, USA 7%]. Gegen 90% der Produktion konzentrierten sich auf die organische Chemie, vor allem Farbstoffe und heterozyklische Verbindungen. Entsprechend stellte sie eine Begehrensliste, die solche Hauptlieferantenpositionen im Umfang von über 70 Millionen Dollar beinhaltete. Ausserdem bot sie zusätzlich Senkungen bei den Automobilzöllen an; BAR E 2210.1(-) 1979/119 Box 35: 7-31.2.1.1.: Telegramm Max Fel-ler, Schweizerische Mission bei den EG, an Weitnauer vom 20.1.1967; HAEC BAC 62/1980 56: Bericht der Delegation der EWG-Kommission für die Verhandlungen im GATT vom 17.2.1967, Suisse/INT/3/67: zum 3. Treffen mit Schweiz vom 14.2.1967 aufgrund Mandat vom 12.1.1967; AfZ IB Vorort 290.4.8.3.4.: Notiz Weitnauer vom 27.2.1967; Begehrensliste der Schweiz an die EWG vom 14.3.1967.

<sup>604</sup> HAEU SCGICEE 4018: Volume 22: Notiz SGCI vom 27.2.1967.

<sup>605</sup> HAEC BAC 122/1991 11: Bericht der EWG-Kommission vom 1.5.1967, NCG(67) 30final.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Whites Vorstellungen anstatt um 50% nur um 25% in einem ersten Schritt kürzte, es bei schweizerischen Hauptlieferantenpositionen gleich zu tun. Der Grund bestand darin, dass die USA indirekt über EWG-Konzessionen profitieren würde, ohne das ASP abzuschaffen. Vor allem aber versetzte die zwischen den beiden Grossen hergestellte Koppelung von Begehren auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Chemie die Schweiz zeitweise in eine ungünstige Lage, namentlich als sich zwischen den USA und der EWG eine Lösung anbahnte, wonach die EWG bei einer 20-prozentigen Zollsenkung Halt machen würde, bis der US-amerikanische Kongress das System des ASP abgeändert hätte.<sup>606</sup> Die Schweiz reagierte mit weitgehenden Forderungen und der Drohung des Rückzugs der Automobilzollangebote.<sup>607</sup> Im *Steering Group Meeting* intervenierte Weitnauer mehrmals.<sup>608</sup>

Glücklicherweise – aus Sicht der Schweiz – wurde nichts entschieden. Aufgrund der Verhandlungsblockade zogen sich die Delegationen zu Rücksprachen zurück.<sup>609</sup> In Washington kamen nach internen Überlegungen sämtliche Ministerien zu dem Schluss, die Runde abzuschliessen.<sup>610</sup> Auch in Brüssel wurde der politische Entscheid für einen Erfolg im GATT vereinbart. Der Widerstand gegen ein Getreideabkommen wurde aufgegeben. Gleichzeitig wurde definitiv beschlossen, der Schweiz Zollsenkungen im Chemiebereich zuzugestehen. Sofern also die ASP-Frage für die Schweiz günstig gelöst werden konnte, hatte die EWG-Kommission in Genf freie Hand, die Detailregelungen abzuschliessen.<sup>611</sup> In der ASP-Frage führten schliesslich Gespräche zwischen der EWG, der Schweiz und Grossbritannien zu einer Verständigung. Nachdem weitere Verhandlungsmöglichkeiten erschöpft waren und die Voraussetzungen für einen befriedigenden Gesamtabschluss der Kennedy-Runde als erfüllt betrachtet werden konnten, stimmte die schweizerische Delegation einer Senkung des Schutzanteils der hauptsächlich von der EWG gelieferten Personenautomobile (ohne schwere Lastwagen) um 50% zu.<sup>612</sup>

---

<sup>606</sup> Um einem US-Vorschlag zuvorzukommen, beschlossen die EWG-Länder, die Farbstoffe vom Chemiebereich auszugliedern. Vermutlich war das Motiv der USA, die Farbstoffe auf die Ausnahmeliste zu setzen, die ASP-Abschaffungsforderung noch während der GATT-Runde unattraktiv zu machen; LBJL Bator Papers: Subject File: Box 12: Interner Bericht April 1967 zu ASP-Taktik; AMAE 77 1967-1975: 755: Telegramm Boegner an französisches Aussenministerium Nr. 578-601 vom 3.5.1967; LBJL National Security File: National Security Council Histories on the Kennedy Round Crisis April – June 1967 Box 52: LIMDIS-POTATOES Telegramm Roth an Bator Nr. 3559 vom 9.5.1967; AfZ IB Vorort 290.4.14.3.: Textskript Rothenbühler für die Tagung mit den Sektionen vom 15.6.1967.

<sup>607</sup> AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 24.4.1967, S. 3-6; AfZ IB Vorort 290.4.8.3.4.: Interne Notiz Anfang Mai 1967 zu Autozöllen gegen Chemieexporte; Auflistung vom 3.5.1967 mit europäischen Chemieexporten in die USA: Schweiz total 30,8 Mio. \$, wobei 51% von US-Ausnahmen betroffen; EWG total 160 wobei nur 5,6% von US-Ausnahmen betroffen; Grossbritannien total 48 wobei 3%.

<sup>608</sup> LBJL Bator Papers: Subject File: Box 13: LIMDIS POTATOES Telegramm Roth an Bator Nr. 3557 vom 9.5.1967; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Brief Weitnauer an White vom 10.5.1967.

<sup>609</sup> BAR E 2210.1 (-) 1979/119: Box 35: 7-31.2.1.1.: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 9.5.1967.

<sup>610</sup> LBJL Bator Papers: Subject File: Box 12: Memorandum Gespräch Bator mit Roth vom 11.5.1967.

<sup>611</sup> HAEC BAC 122/1991 12: Bericht der EWG-Kommission vom 10.5.1967, NCG(67) 31final; HAEU SGICEE 4016: 1985/271 Article 20: Protokoll der 216. EWG-Ministerratstagung vom 10.-11.5.1967; AA B 20-200 Signatur 1848: Niederschrift des Gesprächs Lahr mit Troendle vom 12.5.1967, 16.5.1967.

<sup>612</sup> AfZ IB Vorort 290.4.14.3.: Textskript Rothenbühler für die Tagung mit den Sektionen vom 15.6.1967.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Am 14. Mai 1967 wurden die gesamten multilateralen Gespräche wiederaufgenommen. Die USA verlangten nun von der Schweiz beim ASP-Paket wie im ursprünglichen Wyndham White-Vorschlag vorgesehen, Konzessionen bei nichttarifären Handelshemmnissen.<sup>613</sup> Diese Forderung durch ein zusätzliches Angebot im Agrarbereich und der Anerkennung der US-Minderleistung wurde im Gesamten wettgemacht.<sup>614</sup> Die Verhandlungen verschoben sich auf den Pfingstmontag (15.). Der Entscheidungstag wurde von einem Vorortsekretär geschildert:

„Diese Verständigung, die am Pfingstmontag erzielt wurde, beruhte auf Vermittlungsvorschlägen des Generaldirektors des GATT, die er im Laufe des Tages ausgearbeitet hatte und zu denen die hauptsächlichen Verhandlungspartner am Schluss nur noch hätten ‚ja‘ oder ‚nein‘ sagen können, womit das Schicksal der Kennedy-Runde entweder positiv oder völlig negativ entschieden worden wäre. Durch diese Vermittlungsvorschläge der Verhandlungsleitung wurden die hauptsächlichen Teilnehmer – in Ausnützung der Zeitnot – vor die hochpolitische Frage der Verantwortung für das Gelingen oder für das Scheitern der Kennedy-Runde gestellt.“<sup>615</sup>

An der Sitzung im kleinen Kreis wurde die Schweiz zugelassen, als es um die Frage des ASP-Pakets ging. Weitnauer schilderte den Ablauf des Sitzungsteils:

„Dann kam die entscheidende Sitzung im Bureau von Wyndham White, an welcher dieser die Frage aufwarf, ob die Europäer in ihrer Gesamtheit die USA vor das Problem der Abschaffung des ASP stellen wollten. White befragte die vier anwesenden Vertreter (USA, EWG, UK, CH) der Reihe nach. Der Vertreter der EWG bestand auf dem Verschwinden des ASP als eines wesentlichen Elements. Der Vertreter der Schweiz begrüßte die Initiative der EWG wie auch den Umstand, dass die Alternative so klar gestellt wurde; er hob allerdings hervor, dass für gewisse schweizerische Spezialprobleme Sonderlösungen gefunden werden müssten. Der Delegierte Grossbritanniens erklärte hingegen, in der glücklichen Lage zu sein, sich mit beiden Positionen einverstanden erklären zu können.“<sup>616</sup>

Es wurde die Zerteilung, das *Découpage*, beschlossen. Im Konkreten sah die Lösung folgendermassen aus: Im ersten Paket kürzte die EWG ASP-unabhängig 20%, die restlichen 30% in einem weiteren Schritt erst mit der Abschaffung im zweiten Paket. Die USA reduzierten um die Hälfte bei Nicht-ASP-Positionen, während die ASP-Positionen auf 40% Belastung plafoniert wurden und mit der Abschaffung auf 20% zu stehen kommen würden (mit der Ausnahme der Farbstoffe: Plafonierung bei 30%). Grossbritannien kürzte um 50%, glich aber die Plastikzölle auf das EWG-Niveau an, während bei den Farbstoffen von 33,3% auf 15% Belastung reduziert wurde. Japan senkte um 50%. Die Schweiz machte kein *Découpage* als Gegenleistung für die Sonderlösung. Also 50%

---

<sup>613</sup> LBJL Roth Papers Box 3: LIMDIS-POTATOES Telegramm Roth an Bator Nr. 3660 vom 14.5.1967.

<sup>614</sup> BAR E 7110 1978/50 Faszikel 40: 783.0: Telegramm Weitnauer an schweizerische Botschaft in Washington vom 16.5.1967; LBJL National Security File: National Security Council Histories on the Kennedy Round Crisis April – June 1967 Box 52: Memorandum Roth vom 16.5.1967.

<sup>615</sup> AfZ IB Vorort 290.4.14.3.: Textskript Rothenbühler für die Tagung mit den Sektionen vom 15.6.1967.

<sup>616</sup> AfZ NL Jolles 555: Entwurf Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 24.6.1967, 35 S., S. 3.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

bei ohnehin tiefem Zollniveau (3-4%). Die Sonderlösung mit der EWG ergab Senkungen jener bei den Farbstoffen um einen Drittel und 35% bei anderen wichtigen Positionen (Schweizer Spezialitäten), für alle anderen Chemiepositionen vorläufige 20%, (wenn Abschaffung ASP dann volle 50%). Dieses Zugeständnis war einzigartig. So wurde auch bei den Disparitäten bei vielen Positionen ein Verzicht der EWG erwirkt.<sup>617</sup>

Der eigentliche Durchbruch zu einem gesamten Kompromiss gelang bereits am Abendessen des Vortags. Dabei beugte sich die britische Delegation dem Druck der EWG, USA und Wyndham White im Bereich des Stahlsektors.<sup>618</sup> Rey erklärte im Nachhinein, wie die entscheidende Einigung zustande kam:

„Er wies darauf hin, dass der Schlussvorschlag von Generaldirektor Wyndham White das vierfache Ziel verfolgt habe, von den USA die Zustimmung zur vorgeschlagenen Aufteilung der Chemievereinbarung zu erreichen, von Grossbritannien ein Nachgeben bei den Stahlzöllen zu erlangen, von der Gemeinschaft die unumgänglichen Agrarangebote und von Japan die Zustimmung zur Nahrungsmittelhilfe zu erhalten. Rey teilte mit, er habe sich eingehend überlegt, ob er vor einer Zustimmung einen Ratsbeschluss einholen solle. Nachdem jedoch zu erkennen gewesen sei, dass die amerikanische, britische und japanische Delegation bereit waren, den Vorschlag des GATT-Generaldirektors zu akzeptieren, habe er in eigener Verantwortung zugestimmt.“<sup>619</sup>

Auch beim Weltgetreideabkommen leistete die Schweiz ihren Beitrag. Nachdem die USA die Forderung einer festen Absatzgarantie in die EWG aufgaben, verzichtete auch die Schweiz auf die Forderung von 50% des Getreides aus heimischer Produktion. Die Hilfsabkommensteile für Getreideschenkungen wurden stattdessen ausgeweitet. Die finanzielle Auflage für die Schweiz betrug ca. 10 Millionen Franken oder 0,7% der Gesamtschenkungsquote von 4,5 Millionen Tonnen Getreide. Es unterschied sich kaum mehr vom bisherigen Abkommen, ausser dass die Preisbänder angehoben und ein Hilfsprogramm zugunsten der Entwicklungsländer eingebaut wurde.<sup>620</sup>

Die ersten Reaktionen der Verhandlungsteilnehmer waren unterschiedlich. Die Deklaration von Wyndham White konnte als erste herausgegeben werden. Er sprach von einem Handelsvolumen mit Konzessionen auf 40 Milliarden Dollar, was einem Drittel des Welthandelsvolumens der Industriestaaten oder einem Viertel des gesamten Welthandels 1965 entsprach. Im Vergleich zur Dillon-Runde war dies ein acht- bis zehnmal grösseres Volumen. Noch nie sei einer Zollkonferenz auch nur annähernd ein so gewaltiger Erfolg beschieden gewesen, wie der Kennedy-Runde.<sup>621</sup>

---

<sup>617</sup> Falls die USA das ASP tatsächlich abschaffen würde, träte definitiv eine Nivellierung der Zölle ein: die US-Tarife wären nicht höher als 20% (bei vorher Belastungen von 30-170%), die der EWG lägen bei unter 10%, Grossbritannien bei 12%; AfZ IB Vorort 290.4.8.3.4.: Bericht Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie über das vorläufige Ergebnis der Chemieverhandlungen in der Kennedy-Runde, Stand 15.5.1967, 5 S; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Erklärung Schaffner vom 30.5.1967 vor der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats.

<sup>618</sup> NZZ Nr. 2126 vom 16.5.1967.

<sup>619</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8382: Telegramm Sachs an AA vom 16.5.1967.

<sup>620</sup> Dies konnte durch den Wegfall von Käsesubventionen finanziert werden; Basler Nachrichten Nr. 200 vom 16.5.1967; NZZ Nr. 2857/2872 vom 30.6./2.7.1967; AfZ IB Vorort 290.4.14.3.: Textskript Rothenbühler für die Tagung mit den Sektionen vom 15.6.1967.

<sup>621</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Deklaration Wyndham White vom 15.5.1967; NZZ Nr. 2126 vom 16.5.1967.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)



Abbildung 3.1:  
Abschlusskonferenz Kennedy-Runde  
Mai 1967; Schaffner präsidiert (2. v. l.)  
neben Wyndham White (3. V. l.) sitzend.  
(AfZ NL Jolles 2229)

Die Verhandlungspartner sprachen von einer Zollreduktion von 30 bis 40%. US-Präsident Johnson blieb in seiner Erklärung aus Rücksicht auf den Kongress eher farblos; der Erklärung folgte aber prompt Kritik aus US-amerikanischen Industriekreisen.<sup>622</sup> Symbolhaften Charakter hatte das Zahlenspiel der Schweiz gegenüber der EWG. Das Zollniveau wurde von 12 auf 8% gesenkt und entsprach wieder der Belastung, wie sie die BRD 1958, also vor dem Gemeinsamen Aussentarif, hatte.<sup>623</sup> In Schaffners und Weitnauers Erklärungen wurden die durchgehenden Senkungsmassnahmen in sämtlichen Bereichen betont.<sup>624</sup> Die Zollreduktion von 30-35% stand der Dillon-Runde mit 8% gegenüber. Bei den Textilien betraf die Senkung trotz Sonderanstrengungen der EWG nur 10-15%. Die industriellen Zollsenkungen der EWG für die Schweiz beliefen sich auf 39-40%. Bei den Maschinen lag die Belastung bei noch 5%. Die Schweiz habe das beste Resultat gegenüber der EWG im Vergleich erreicht. Auch die Ergebnisse mit den USA liessen sich sehen: 35% bei der Nichtaufhebung des ASP im Chemiebereich (nicht aber bei den Farbstoffen), 34% im Textilsektor.<sup>625</sup>

Weitnauer führte im kleinen vertrauten Kreis der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung, deren Vorsitz er hatte, den in Genf erreichten Kompromiss auf politische Faktoren zurück:

„Letztlich aus politischen Gründen wurde die Kennedy-Runde zu einem Erfolg. Noch in der Schlussphase bestanden bedeutende, ja unüberbrückbar erscheinende Gegensätze. Ein Kompromiss kam trotzdem zustande, weil die beiden Hauptpartner – EWG und USA – vor der Verantwortung zurückschreckten, das ‚atlantische Tisch Tuch‘ zu zerschneiden: denn ein Misserfolg wäre nicht ohne politische Folgen geblieben. Mit andern Worten bedeutet dies, dass der Polyzentrismus, der Frankreich im atlantischen Gefüge eine

<sup>622</sup> NZZ Nr. 2142 vom 17.5.1967; NZZ Nr. 2169 vom 18.5.1967

<sup>623</sup> BAR E 7110 1978/50 Faszikel 40: 783.0: Schreiben Troendle an Handelsabteilung vom 18.5.1967.

<sup>624</sup> NZZ Nr. 2140 vom 17.5.1967.

<sup>625</sup> Bei all diesen Senkungen spielte der inflatorische Faktor des schweizerischen Gewichtszolls gegenüber den Wertzöllen der anderen Verhandlungspartner eine Rolle: Die *Terms of Trade* hätten in den letzten fünf Jahren die Zollbelastung wiederum um 20% gesenkt; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Erklärung Schaffner vom 30.5.1967 vor der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats; NZZ Nr. 2857/2872 vom 30.6./2.7.1967.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

gewisse Bewegungsfreiheit gestattet, doch seine Grenzen hat. Es scheint, dass Frankreich den USA gegenüber kein *fait accompli* zu schaffen gesonnen ist, welches den Gegensatz noch mehr vertiefen würde, in dem sich dieses Land den USA gegenüber befindet. Auf beiden Seiten war also die Einsicht der Tragweite eines Fehlschlages vorhanden.“<sup>626</sup>

Rey hätte sich der anpasslerischen Haltung Frankreichs angeschlossen und sich seine EG-Kommissionspräsidentschaft auf Mitte 1967 quasi erkauft. Er sei aber von Anfang an der Schweiz gegenüber „von besonderem Wohlwollen beseelt“ gewesen. Das Vertrauensverhältnis sei nun in bare Münze umgewandelt worden.<sup>627</sup> Sobald der Erfolg perfekt war, wurden die Ergebnisse wieder im Licht der europäischen Integration bewertet. Es war ein sekundärer Erfolg für Bern: die Europafrage wurde nicht virulent, trotz Beitrittsesuch von Grossbritannien. Die erneut unsichere Integrationsfrage stärkte das Vertrauen in die GATT-Institution und deren Abmachungen. Im Vorfeld der Abschlusskonferenz wurden Dankesschreiben unter den Verhandlungsleitern getätigt.<sup>628</sup> Feierlich wurde der Rahmen erst bei der Unterzeichnung der Schlussakte. Als Referenz zu seiner Leistung für die Kennedy-Runde durfte Schaffner die Abschlusskonferenz präsidieren. Am 30. Juni 1967 begann um halb 11 in der Versammlungshalle des Völkerbundpalasts in Genf die Unterzeichnung der Schlussakte.<sup>629</sup> Schaffner lobte Wyndham Whites Leistung zum „*landmark in the history*“. Wyndham White sprach über die gewaltigen Zukunftsmöglichkeiten im multilateralen Welthandelssystem.<sup>630</sup> Etwas weniger euphorisch formuliert: die Zölle der grossen Handelsblöcke USA, EWG, Grossbritannien und Japan wurden auf ein Niveau von plus / minus 10% nach den Abbauphasen 1972 gesenkt, der der Schweiz machte noch etwa 6% aus.<sup>631</sup>

---

<sup>626</sup> AfZ NL Jolles 555: Entwurf Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 24.6.1967, 35 S., S. 2.

<sup>627</sup> Frankreich hätte drei Motive gehabt: erstens sei es ein Deal mit der BRD zur Realisierung des Gemeinsamen Agrarmarkts gewesen, zweitens ein Bekenntnis für den Freihandel im Industriesektor und drittens wolle es sich von einer Erweiterung „loskaufen“, spekulierte Weitnauer. Bestätigt sah er sich, nachdem Grossbritannien sich relativ eigensinnig in der Schlussphase verhalten hatte, im Passus der Pressekonferenz de Gaulles vom 16. Mai, „wonach Grossbritannien in der Kennedy-Runde erneut unter Beweis gestellt habe, dass es für einen EWG-Beitritt noch nicht reif sei.“; AfZ NL Jolles 555: Entwurf Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 24.6.1967, 35 S.

<sup>628</sup> Der Brief von Rey an Weitnauer war freundlich abgefasst, während Weitnauer sich gegenüber Blumenthal überaus befriedigend und konstruktiv über die schweizerisch-US-amerikanischen Beziehungen äusserte; AfZ NL Weitnauer Schachtel 38: Dankesschreiben Rey an Weitnauer vom 14.6.1967; Dankesschreiben Blumenthal an Weitnauer vom 20.6.1967; AfZ NL Weitnauer 9.1261.: Notiz Weitnauer an Schaffner vom 29.6.1967.

<sup>629</sup> Am Mittag gab es einen Empfang im Salon; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Notiz Weitnauer an Schaffner vom 28.6.1967.

<sup>630</sup> Als Beilagen zur Schlussakte waren das Abkommen über chemische Erzeugnisse, das Weizenabkommen und der Antidumping-Kodex angefügt. Erst jetzt konnte die Handelsabteilung die definitiven Zollsenkungen publizieren. Ab August waren schliesslich die vollständigen GATT-Schlussdokumente im Umfang von 4'000 Seiten verfügbar; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: GATT Pressemitteilungen 991-993 vom 30.6.1967 und Dokumentationsbericht für die Presse vom 30.6.1967 über die Ergebnisse der Kennedy-Runde im GATT; AfZ IB Vorort 290.4.14.4.: GATT Schlusstexte und schweizerische Notenwechsel von Ende Juni 1967; NZZ Nr. 2857/2861 vom 30.6./1.7.1967; AfZ IB Vorort 290.4.14.8.: Schreiben Handelsabteilung an Vorort vom 18.8.1967.

<sup>631</sup> Coppolaro, 2013, S. 197.

### 3.3.3. Nachgang

#### 3.3.3.1. Innenpolitische Akzeptanz der Ergebnisse

Mit der Ratifizierung der GATT-Vereinbarungen durch den Bundesrat am 21. Dezember 1967 ging offiziell die Kennedy-Runde für die Schweiz nach sechs Jahren Auseinandersetzungen zu Ende.<sup>632</sup> Es war nicht nur aufgrund der Dauer die komplexeste und langwierigste Verhandlung, an der sich die Schweiz bis dato je beteiligt hatte. Zuvor stellte sich das Problem, wie die Ergebnisse innenpolitisch gerechtfertigt werden sollten. Dazu gab es medial drei Momente zu überstehen: beim Durchbruch der GATT-Verhandlungen, nach dem offiziellen Abschluss und bei der Genehmigung durch das Parlament. Dass am Ende kein einziger Politiker offiziell gegen die GATT-Runde Stellung bezog, ist trotz der Kleinheit des Landes doch erstaunlich und bedarf hier genauerer Betrachtung.

Das Medieninteresse war in der Abschlusswoche des GATT in Genf ungewöhnlich gross. Rund hundert Journalisten, Fotografen und Fernsehleute aus aller Welt waren vor Ort,<sup>633</sup> darunter auch einige Schweizer Berichtersteller. Weitnauer und Schaffner nutzten die Plattform, die Ergebnisse im guten Licht erscheinen zu lassen. Schaffner erklärte, der Abschluss sei kein „Pfingstwunder“ gewesen, sondern ein hartes Ringen.<sup>634</sup> Die journalistische Auswertung verblieb im Muster, die Kennedy-Runde im engen Zusammenhang mit der europäischen Integrationsproblematik zu sehen. Grossbritannien stand kurz vor dem Beitrittsge such. Am Tag der Presseerklärungen über den Durchbruch im GATT hielt zugleich auch de Gaulle eine seiner berüchtigten Pressekonferenzen ab. Aber im Allgemeinen wurde das Ergebnis der Kennedy-Runde mit Befriedigung aufgenommen, weil es die Integrationsproblematik für die Schweiz entschärfte.<sup>635</sup>

Eine zweite mediale Welle ereignete sich während der Unterzeichnung der Schlussakte. Vereinzelt gab es negative Presse. Insbesondere die dürftigen Resultate im Textilbereich gaben Anlass zur Kritik.<sup>636</sup> Im Ganzen herrschte im Blätterwald die Einsicht, sich gelassen der Integrationsproblematik stellen zu können. Ungemach erregte die Erklärung des französischen Aussenministers über die Haltung zu Beitrittskandidaten, die die Schweiz unerwähnt liess. Damit wurde die Kennedy-Runde an sich bereits wieder von der Tagesaktualität der Integrationsproblematik überschattet und verdrängt. Ausgelöst wurde die Berichterstattung zuvor durch die Beantwortung der Interpellation von Nationalrat Max Weber, die nach den Auswirkungen der Kennedy-Runde auf die schweizerische

---

<sup>632</sup> NZZ Nr. 5522 vom 22.12.1967.

<sup>633</sup> NZZ Nr. 21.. vom 16.5.1967 (Morgenausgabe).

<sup>634</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 24: Erklärung von Schaffner im schweizerischen Radio am 16.5.1967; Erklärung von Weitnauer im Fernsehen der Welschen Schweiz am 16.5.1967.

<sup>635</sup> AfZ NL Jolles 228: Bericht Integrationsbüro vom 8.6.1967 als Kommentar der Schweizer Presse über die Probleme der Integration anhand des Abschlusses der Kennedy-Runde und der Pressekonferenz de Gaulle vom 16.5.1967: frz. S. 13.

<sup>636</sup> An der Sitzung der Schweizerischen Handelskammer Anfang Juli gaben sich die Textilvertreter enttäuscht über das Ergebnis, vermieden aber eine Schuldzuweisung an die Adresse des Vororts oder der Verhandlungsdelegation; Vaterland Nr. 130 vom 8.6.1967; St. Galler Tagblatt Nr. 307 vom 4.7.1967; NZZ Nr. 3005 vom 11.7.1967: Resolution Schweizerische Handelskammer; AfZ IB Vorort 1.4.2.3.10.: Protokoll der 238. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer vom 7.7.1967, S. 10-13.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Volkswirtschaft fragte.<sup>637</sup> Schaffner hielt eine Rede im Nationalrat, die drei Aspekte vertiefte: Der Nutzen für die Exportwirtschaft, der Nutzen für die Konsumenten, die weitere Marschrichtung in der europäischen Integration. Nachdem die Zuhörer mit umfangreichem Zahlenmaterial beeindruckt wurden, kam er in seiner „Würdigung in Umrissen“ auf die positiven Effekte auf die Exportwirtschaft zu sprechen. Handelspolitik verstand er als wettbewerbsorientierte Strukturpolitik. Dabei ging es ihm nicht nur um die direkte Wirkung des Zollabbaus, der eine Ausweitung des internationalen Austausches zu bringen verspreche:

„Der Durchbruch zu freieren Formen des internationalen Handels, den die Kennedy-Runde darstellt, wird auch, so kann man annehmen, strukturelle Auswirkungen haben, zu einer fortschreitenden Rationalisierung der Produktion und Distribution und einer bessern internationalen Arbeitsteilung führen. Von all dem sollte die schweizerische Ausfuhr, wenn sie die so gebotenen neuen Möglichkeiten klug wahrzunehmen weiss, entschieden Nutzen ziehen.“

Worauf die Beantwortung der Interpellation in einem zweiten Punkt abzielte und Informationsbedarf bestand, war die Frage, was die Konsumenten von den Ergebnissen erwarten konnten. Antwort: wenig. Der Zollabbau in fünf Jahresetappen liess keine spürbare Preisverringerung erkennen, lediglich eine gewisse Dämpfung der Inflation. Ausserdem waren kaum spezifische Konsumprodukte beim ohnehin tiefen eigenen Tarif betroffen, wie Textilien und Lebensmittel, die eine direkte Auswirkung gehabt hätten. Der Zollausschuss auf der Basis von 1966 auf 1972 betrug theoretisch 180 Millionen Franken und müsse teilweise mit einer „Konsumbesteuerung“ wettgemacht werden, trotz eines Anstiegs des Handels. (Die Mehrwertsteuer-Einführung in der EWG fiel nicht ins Gewicht, weil auch die Importe besteuert wurden.) Wer einen Sturm der Entrüstung erwartet hätte, sah sich getäuscht. Die Berner Zeitung Tagwacht freute sich mit den Konsumenten über kommende Verbilligungen bei den Wunschprodukten der Wohlstandsgesellschaft: Fruchtkonserven, Kühlschränke, Radio- und Fernsehapparate, elektrische Heizöfen, Schreibmaschinen und *last but not least* Autos.<sup>638</sup> Im Nationalrat fragte Paul Eisenring (CVP) daher nach, ob der Zollabbau nicht beschleunigt werden könnte.<sup>639</sup> Ein dritter wichtiger Punkt bei der Beantwortung der Interpellation setzte die Marschrichtung der zukünftigen europäischen Integration. In der Kennedy-Runde sei ein Vertrauensverhältnis zur EWG geschaffen worden. Die Spaltung sei keineswegs überwunden. Die Schweiz bleibe auf der Basis der ständigen Neutralität offen, auch für neue Lösungen. Die Programmatik der „grossen Rede“ Schaffners (Der Bund), die Integration habe nun grösste Aufmerksamkeit, wurde entsprechend an die Botschaften in den EWG-Hauptstädten zur gelegentlichen Weiterreichung versandt.<sup>640</sup>

---

<sup>637</sup> Im Folgenden: AfZ NL Jolles 555: Text Interpellation Weber vom 6.6.1967; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Beantwortung der Interpellation Weber vom 6.6.1967, 27.6.1967, 16 S.

<sup>638</sup> Tagwacht Nr. 174 vom 28.7.1967.

<sup>639</sup> Wie einflusslos der Schweizerische Konsumentenbund jener Jahre war, zeigte die Forderung des Zentralvorstands Ende des Jahres, einschlägige Schutzzölle autonom um 50% zu senken und die Umsetzung des GATT-Zollabbaus in einem Mal, was unbehandelt verhalte; NZZ Nr. 5503 vom 21.12.1967.

<sup>640</sup> Der Bund Nr. 183 vom 28.6.1967.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Den massgeblich beteiligten Verbänden Vorort und Schweizerischer Bauernverband gelang es, die Ergebnisse ihren Mitgliederverbänden vertraut zu machen. Im Vorort war man sich seitens der Sektionen der Kritik von Kommunikationsdefiziten während der Schlussphase ausgesetzt.<sup>641</sup> An der Informationstagung des Vororts wurde gerechtfertigt, man habe versucht soweit es ging zwischen den Branchen Interessengegensätze zu vermeiden.<sup>642</sup> Im Schweizerischen Bauernverband wurde betont, dass die Landwirtschaft weitgehend unangetastet blieb. Wichtiger noch als die Runde selbst, war der Beitritt ins GATT.<sup>643</sup> Kritik zum Weizenabkommen wurde von der Thurgauischen Handelskammer geäussert. Sie verlangte, dass die Schweiz selbst Weizen liefert und nicht einfach den „fremden Weizen“ bezahlt. Der Vorort beschied ihr, dass dies viel teurer käme.<sup>644</sup>

Die dritte Welle an Presse- und Fachartikeln begann mit der bundesrätlichen Botschaft von Mitte September 1967. Der Gesamtüberblick über das Erreichte löste eine durchweg positive Aufnahme aus, zumal das Beitrittsge such Grossbritanniens kurz vor der Ablehnung durch die EWG stand. Es bestätigte die Berner Politik, eine rein wirtschaftliche Annäherung zur EG zu suchen. Auch wenn Kritik am bundesrätlichen Integrationskurs aufkam, blieb zwischen den Medien und dem Bund immer ein gemeinsamer Berührungspunkt: die Wahrung der Ergebnisse der Kennedy-Runde.<sup>645</sup> Zugespi tzt könnte formuliert werden, die unklaren Integrationsverhältnisse in Europa führten zu einer allgemeinen Akzeptanz des GATT in der Öffentlichkeit.

In der Schweiz hatte der Schlussbericht über die Kennedy-Runde die Form der Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung.<sup>646</sup> Weitnauers letzter Effort zur Kennedy-Runde war, ein textliches Kondensat aus den eigenen Erfahrungen und den Resultaten herzustellen. Nach dem Motto „nach der Pflicht die Kür“, lobte die wirtschaftspolitische Kommandogruppe seinen Entwurf: „Die Ständige Wirtschaftsdelegation ist der einhelligen Auffassung, dass der ihr unterbreitete Botschaftsentwurf ausgezeichnet und vor allem auch sehr lesbar, ja spannend ist.“ Sie beschloss, die bilateralen Briefwechsel mit zu veröffentlichen, da andernfalls Misstrauen erweckt werden

---

<sup>641</sup> Die Aluminiumindustrie gab sich ungehalten, weil ihre letzte Eingabe unbeantwortet blieb. Mit der Alusuisse besass die Schweiz einen bedeutenden Konzern, der stark internationalisiert war und nur wenige Produktionsstätten in der Schweiz hatte. Die schweizerische Delegation war jedoch nicht direkt in die Verhandlungsgruppe verwickelt, so dass unklar blieb, welches die Auswirkungen auf die Schweiz waren. Ebenfalls offen blieb bis zum Juni 1967 die Frage, wie und ob der Verhandlungsjoker der Automobilzölle eingesetzt wurde. Der Sekretär der Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels beschwerte sich ausgiebig über die Verweigerungshaltung in der Kommunikation von Rothenbühler und mutmasste über Geheimdokumente, die nicht existierten; AfZ IB Vorort 290.4.8.1.6.: Schreiben des Vereins Schweizerischer Aluminium-Industrieller an Rothenbühler in Genf vom 22.5.1967; AfZ IB Vorort 290.4.14.2.: Schreiben Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels an Vorort vom 22.5.1967 mit Handnotiz.

<sup>642</sup> AfZ IB Vorort 290.4.14.3.: Textskript Rothenbühler für die Tagung mit den Sektionen vom 15.6.1967; AfZ IB Vorort 290.4.14.8.: Schreiben Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels an Vorort vom 16. und 26.6.1967.

<sup>643</sup> SBV: Sitzung vom 26.5.1967.

<sup>644</sup> AfZ IB Vorort 290.4.14.8.: Schreiben Thurgauische Handelskammer an Vorort vom 12.9.1967; Schreiben Vorort an Thurgauische Handelskammer vom 27.9.1967.

<sup>645</sup> AfZ IB Vorort 290.4.14.6.: *Revue Économique Franco-Suisse Numéro 4* 1967. Herausgegeben von der *Chambre de Commerce Suisse en France*; National-Zeitung vom 12.11.1967.

<sup>646</sup> Die USA veröffentlichten ihren Schlussbericht im September, Grossbritannien im Juli 1967 und die EWG erst im November; LBJL Administrative History Office of the Special Representative for Trade Negotiations Box 1: Schlussbericht des *Office of the Special Representative for Trade Negotiations*: Vol. I und Vol. II.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

konnte, verzichtete dafür auf eine Synopsis.<sup>647</sup> Die Veröffentlichung Mitte September 1967 fiel in eine Phase, in der auch letzte Zweifler und Nörgler die Resultate der Kennedy-Runde akzeptiert hatten. Schaffner führte, sekundiert von Jolles und Weitnauer, in den parlamentarischen Beratungen der beiden Aussenwirtschaftskommissionen das Wort. Schaffner sprach in der nationalrätlichen Kommission von der protektionistischen Welle in den USA und Weitnauer vom günstigen Verhandlungsergebnis mit der EWG (im Verhältnis 3:4), weshalb das Resultat für die Schweiz mehr als zufriedenstellend sei. Der mögliche Zollertragsausfall zusammen mit dem EFTA-Abbau um rund ein Drittel wurde von Schaffner relativiert, während er die Agrarkonzessionen rechtfertigte und die Lage beim ASP und den Textilien bedauerte. Die Papierindustrie müsse grössere Konkurrenz bei Zellulose aus Skandinavien und Kanada fürchten, da hier die volle lineare Kürzung zugestanden wurde. Insgesamt hoffte Schaffner aber, dass Schweizer Firmen im Lande bleiben und von hier exportieren, als Standorte im Ausland aufzubauen – dank der Kennedy-Runde. Der umfassende Einbezug des Vororts und des Schweizerischen Bauernverbands in die Verhandlungsdelegation entschärfte von Vorneherein kritische Stimmen aus den Wirtschaftssektoren. Die Kommissionen stimmten dem Antrag an den Bundesrat zur Ratifikation einig zu.<sup>648</sup> Dasselbe Bild der einhelligen Zustimmung ergab sich in den parlamentarischen Debatten. Der Ständerat hiess mit 36:0, der Nationalrat mit 99:0 die Ratifikation durch den Bundesrat gut. Einige Räte enthielten sich der Stimme, doch kann das Warum aus den Debattenprotokollen nicht erschlossen werden. Schaffner zelebrierte im kleinen Ständerat, der EWG die Stirn geboten zu haben: „Wir haben auch erreicht, dass eine freundschaftliche Koexistenz mit den EWG-Ländern möglich ist.“ Und weiter: es sei „keine einzige politische Konzession“ gemacht worden.<sup>649</sup>



Abbildung 3.2:  
Albert Weitnauer im Ratsaal des Bundeshauses, 1967  
(AfZ NL Weitnauer 206)

„Bescheiden sitzt er auf dem Bänklein im Hintergrund des Ratsaales, wie es, scheint, einem Beamten geziemt. Dabei hätte er eigentlich auf ein Podium gestellt und mit Scheinwerfern angestrahlt werden müssen.“<sup>650</sup>

<sup>647</sup> AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 29.8.1967, 5 S.

<sup>648</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll der Sitzung der Kommission des Nationalrats für Aussenwirtschaft vom 24.10.1967, 9 S.; Protokoll der Sitzung der Kommission des Ständerats für Aussenwirtschaft vom 20.11.1967, 27 S.

<sup>649</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Protokoll der Sitzung des Ständerats im amtlichen Bulletin der Bundesversammlung der 1. Tagung der Wintersession 1967 am 5.12.1967, S. 325-331; Protokoll der Sitzung des Nationalrats vom 20.12.1967 im amtlichen Bulletin der Bundesversammlung, S. 605-612.

<sup>650</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Pressemitteilung Schweizerische Politische Korrespondenz mit Foto Weitnauer, sitzend in der Parlamentsdebatte vom 5.12.1967.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Die Bildlegende des anlässlich der Parlamentsdebatte Anfang Dezember 1967 von der Schweizerischen Politischen Korrespondenz weit gestreuten Porträts Weitnauers hob ihn auf die Stufe des heimlichen Stars, der still in sich gekehrt die Früchte seiner Verhandlungskunst erntet. Der Symbolgehalt verweist auf die geheimnisumwitterte Welt der Diplomatie. Die Öffentlichkeit sieht zwar die Resultate der Kennedy-Runde in der Form von gesichtslosem Zahlenmaterial, was sich wirklich während der langen Verhandlungsjahre abspielte, bleibt mehrheitlich im Verborgenen. Die Körperhaltung und zufriedene Mimik beim Porträt vermitteln den Ausdruck für den Betrachter, alles sei im Guten verlaufen. Die sinnbildende Funktion des Fotos liegt in der Vermittlung eines Gefühls. Es ist Teil einer Übersetzungsleistung aus dem Verhandlungsrahmen in Genf in die nationale Politik in der Form eines *Fait accompli*. Ironie der Geschichte war, dass die Weltwoche Weitnauer in einem ihm gewidmeten Artikel zum „Grandseigneur der schweizerischen Aussenhandelspolitik“ kürte. Es war die Zeitung, die ein paar Jahre zuvor eben dessen restriktive Informationspolitik kritisierte.<sup>651</sup>

#### 3.3.3.2. Ungelöste Farbstoffprobleme

Eine Sektion des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, welche sich beim Vorort unzufrieden zeigte, war der Verband Schweizerischer Lack- und Farbenfabrikanten. Obwohl die EWG noch einmal die Farbstoffpositionen modifizierten, waren die Lack- und Farbenfabrikanten masslos enttäuscht. Hauptgründe ihrer Enttäuschung waren, dass sie nicht an die Abschaffung des ASP durch den Kongress glaubten und von der EWG keine weitergehenden Zollsenkungen erreicht wurden, für die die Schweiz nicht Hauptlieferantin war.<sup>652</sup> Die Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie hingegen wusste das Resultat einzuordnen. Sie hatte sich aktiv an den Verhandlungen beteiligt und kannte die schwierige Situation. Die Zollsenkungen der EWG waren für sie ein Erfolg. Tatsächlich dauerte es noch bis zur Tokio-Runde im GATT Ende der 1970er-Jahre, bis das ASP abgeschafft wurde.<sup>653</sup>

---

<sup>651</sup> Die Weltwoche vom 7.7.1967.

<sup>652</sup> AfZ IB Vorort 290.4.8.3.4.: Schreiben Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie an Rothenbühler vom 1.6.1967; AfZ IB Vorort 290.4.14.8.: Schreiben Verband Schweizerischer Lack- und Farbenfabrikanten an Vorort vom 9.6.1967.

<sup>653</sup> Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 24.9.1979 über die in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Tokio-Runde) erzielten Ergebnisse, S. 19-20.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Vorort und Bund setzten sich weiter für die Abschaffung ein. Der Vorort stellte einen Anwalt für das Lobbying ein.<sup>654</sup> Die Handelsabteilung versuchte im Verbund mit der EWG, die USA unter Druck zu setzen.<sup>655</sup> Die USA lehnten die europäische Einmischung ab.<sup>656</sup> In den USA selbst wurde ein neues Handelsgesetz ausgearbeitet, benannt nach dem Vorsitzenden des *House of Ways and Means* Mills. Im Kern ging es um die Abschaffung des ASP. Doch der Liberalisierungserfolg der Kennedy-Runde verblich schnell und machte einer Gegenbewegung des Protektionismus Platz. Die Ausarbeitung der *Mills Bill* konnte in der verbleibenden Amtszeit Johnson nicht fertiggestellt werden. Eine Vorlage für eine neue GATT-Runde, eine Johnson-Runde, war angesichts der herrschenden Strömungen aussichtslos. Kritisiert wurde von Herter-Nachfolger Roth auch das Verhalten der Basler Chemie. Sie beteiligte sich wegen ihren Tochterfirmen in den USA an der Kampagne der US-Chemielobby gegen die Abschaffung des ASP.<sup>657</sup> Die Basler Chemie rechtfertigte sich, dass Beiträge an die den US-Chemieverband offiziell zwar freiwillig seien, inoffiziell aber obligatorisch.<sup>658</sup>

---

<sup>654</sup> Auf Empfehlung Roths wurde von der Chemielobby ein Vertrauensanwalt in den USA angestellt, um die komplexen Vorgänge aktiv zu beobachten. Offiziell wurde er vom Vorort angestellt. Die schweizerische Botschaft sollte laufend unterrichtet werden; AfZ IB Vorort 420.10.1.6.: Interner Bericht Bosshard vom 8.8.1967; Notiz der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie vom 9.8.1967; Schreiben Stitt, Hemmendinger and Daniels Attorneys Washington an Vorort vom 22.8.1967; Mandat vom 23.8.1967; AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 28.8.1967, S. 2-9.

<sup>655</sup> Weitnauer suchte im Herbst 1967 Brunet, den Leiter der Wirtschaftsabteilung im Aussenministerium, in Paris auf. Er unterbreitete ihm die Idee eines Abkommens zwischen der Schweiz, der EWG und Grossbritannien im Chemiebereich. Man müsste diskriminatorisch handeln, um die USA zu bewegen. Brunet meinte allerdings, da die Vorlage zur Abschaffung noch nicht einmal im Kongress angelangt sei, sei es zu früh, um so etwas zu diskutieren; AMAE EU Serie 1961-1970: 109; Telegramm Brunet an die französische Botschaft in Bern vom 29.9.1967.

<sup>656</sup> Um die USA nach europäischen Interessen zu beeinflussen, beschloss der EG-Finanzministerrat Anfang April 1968 die Bereitschaft, den Zollabbau der Kennedy-Runde um ein Jahr zu verkürzen, während die USA ihren Abbau um ein Jahr verlängern konnten, sofern die EFTA-Staaten, Japan und Kanada sich dem Vorhaben anschlossen. Die USA müssten ihrerseits das ASP auf Anfang 1969 abschaffen und auf jede weitere protektionistische Massnahme sowie Agrarsubventionierung verzichten. Die Handelsabteilung beschloss in Rücksprache mit dem Vorort eine Bereitschaft für einen Beschleunigungsbeschluss, wollte aber auch Verständnis für die USA zeigen. Falls die USA die Frage an die EFTA richten würde, sei die Haltung Grossbritanniens abzuwarten. Washington empfand den Vorschlag der EWG als demütigend. Die Regierung könne den Kongress nicht juristisch binden. Die US-Regierung reagierte trotz Intervention von Wyndham White und der Schweiz vor Ort auf den Vorschlag ablehnend; Evans, 1971, S. 299-317; AfZ NL Jolles 569: Mitteilung des EG-Rats vom 9.4.1968 über die 32. Sitzung; BAR E 2210.1(-) 1979/119: Mission Brüssel Box 35: 7-31.2.1.1.: Notiz Jolles an Schaffner vom 16.4.1968; NZZ Nr. 254 vom 25.4.1968.

<sup>657</sup> BAR E 7110 1978/50 Faszikel 40: 783.0: Telegramm schweizerische Botschaft in Washington an Handelsabteilung vom 7.6.1967; Speziell zur Rolle des *Special Trade Representative* nach der Kennedy-Runde: Dryden, 1995, S. 115-127.

<sup>658</sup> Weitnauer intervenierte bei der Basler Chemie, denn auch White in Genf hatte angeregt, die europäischen Chemievertreter sollten sich zusammentun und in den USA intervenierten. Auch die Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie reklamierte bei den vier grossen Basler Konzernen, die sich schliesslich disziplinieren liessen; BAR E 7110 1978/50 Faszikel 40: 783.0: Telegramm schweizerische Botschaft in Washington an Handelsabteilung vom 29.6.1967; AfZ IB Vorort 420.11.2.2.: Protokolle des handelspolitischen Gremiums Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie, Ciba, Geigy, Hoffmann-La Roche, Sandoz vom 26. und 29.6.1967.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Die Episode ist im Kontext des Nachgangs zur Kennedy-Runde zu betrachten. Mit den Ergebnissen machte sich allseits Ernüchterung breit.<sup>659</sup> Letztlich etablierte sich die Ansicht, die Kennedy-Runde sei der Anfang vom Niedergang der US-amerikanischen Hegemonialstellung im Welthandel gewesen. Die Idee in Kennedys politischem Programm des *Grand Designs* scheiterte, über die aktive Handelsbilanz könne aber die gesamte Zahlungsbilanz wieder ins Lot gebracht werden. Es überwog die Erkenntnis, dass mit der Handelspolitik allein das aussenwirtschaftspolitische Gleichgewicht der USA nicht wiederhergestellt werden konnte. Mit der EWG erwuchs ein ebenbürtiger Partner auf dem Weltmarkt, der die Grenzen der Hegemonialmacht aufzeigte. Zwar stiegen die Exporte der USA bis Anfang der 1970er-Jahre weiter an, doch im Gegenzug erhöhten sich die Importe weit stärker, sodass die Handelsbilanz 1971 erstmals passiv wurde. Welche Auswirkungen dies auf die Handelspolitik der USA in den Folgejahren hatte, ist Gegenstand im nächsten Hauptkapitel zum Freihandelsabkommen. Nicht in Frage gestellt wurde, dass das GATT nach wie vor die geeignete Organisation zur Umsetzung der handelspolitischen Ziele war.<sup>660</sup>

#### 3.3.3.3. Akteurs- und themenspezifische Auswertung

Im letzten Unterkapitel des dritten Kapitels werden die wichtigsten Erkenntnisse aus der Studie zur Kennedy-Runde auf den Ebenen individuell bis global zusammengestellt und diskutiert. Generell lässt sich festhalten, dass die Schweiz eine bedeutende Rolle im EFTA-Verbund in der GATT-Runde spielte, als auch für die Schweiz die Runde vor allem gegenüber den USA und der EWG von hoher Wichtigkeit war.

**Personal level:** Die beiden Hauptpersonen Schaffner und Weitnauer gestalteten ihren Handlungsspielraum so, dass ihre Grundhaltung für eine westeuropäische Freihandelszone ins GATT übertragen wurde. Das GATT wurde sozusagen „europäisiert“.

Weitnauer und Schaffner erreichten durch die Kennedy-Runde einen Höhepunkt an internationalem und nationalem Renommee. Im November 1967 war Bundesrat Schaffner anlässlich der Eröffnung des Swiss Centers in New York zum ersten Mal in den USA.<sup>661</sup> Der Zeitpunkt für einen Auftritt in Übersee war günstig gewählt. Zwischen den beiden Ländern bestanden keine offiziellen Differenzen.<sup>662</sup> Auch innerhalb der Handelsabteilung war er als Leitfigur etabliert. Jolles sprach am Handelsabteilungsabend im Mai 1967: „Mögen Sie nicht nur die Gewissheit haben, im Kreise loyaler und dankbarer Mitarbeiter zu sein, die sich gerne rühmen Ihre „Hausmacht“ darzustellen, sondern

---

<sup>659</sup> John W. Evans: *U.S. Trade Policy. New Legislation for the Next Round*. New York 1967, S. 75-87.

<sup>660</sup> Vgl.: Eckes, Zeiler, 2003, S. 174-175; Diane B. Kunz: *Butter and Guns. America's Cold War Economic Diplomacy*. New York 1997, S. 94-119, 324-335; Andrew Shonfield: *An Overall View*. In: Andrew Shonfield (Hg.): *International Economic Relations of the Western World 1959-1971. Volume 1. Politics and Trade*. London / New York / Toronto 1976, S. 20-140.

<sup>661</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Text Rede November 1967 Schaffner in New York, 12 S.

<sup>662</sup> Senator Bob Kennedy schlug im Jahr darauf vor, Schaffner durch den Kongress für besondere Verdienste während der Kennedy-Runde zu ehren. Er würdigte ihn als Person mit einer „Schlüsselstellung in der internationalen Wirtschaftspolitik“ für den liberalisierten Welthandel; NZZ Nr. 17 vom 9.1.1968; Basler Nachrichten Nr. 13 vom 10.1.1968.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

auch die echte Freundschaft verspüren, die uns alle verbindet.“<sup>663</sup> Weitnauer dagegen avancierte gegenüber Diplomaten anderer Länder zum ersten Ansprechpartner der Schweiz. Persönlich konnte er drei grosse Siege verbuchen: den GATT-Beitritt 1966, die Aufhebung der Uhrenzollerhöhung der USA, die Ergebnisse der Kennedy-Runde beides 1967. Schaffner und Weitnauer verband die Anhängerschaft einer Freihandelszonenidee im Industriebereich für Westeuropa und die vehemente Ablehnung der Integrationslogik einer EWG. Dirlewanger / Guex / Pordenone bezeichnen das GATT als Gegenwaffe der Schweiz im europäischen Integrationsprozess.<sup>664</sup> Auf den ersten Blick erscheint diese Beurteilung sinnvoll. Immer wenn die europäische Integration für die Schweiz ins Stocken geriet, war das GATT in einer Abfolge zur Stelle: Assoziationsbestrebungen – Kennedy-Runde – Freihandelsabkommen EG – Tokio-Runde – Europäischer Binnenmarkt (gescheiterter Europäischer Wirtschaftsraum) – Uruguay-Runde. Bedeutungsvoller ist für die Kennedy-Runde jedoch die gedankliche Umkehrung. Gerade die Blockbildung in Europa (EFTA und EWG) trug zur Liberalisierung und Globalisierung bei. Das GATT wurde in gewisser Hinsicht in den 1960er-Jahren „europäisiert“, indem die innereuropäische regionale Spaltung als eine Schlüsselmotivation verwendet wurde, um den Zollabbau zu erwirken. Das Mittel der Bilateralisierung der Gespräche mit der EWG in Kombination mit multilateralen Gesamtabläufen brachte oft einen entscheidenden Vorteil. Diesen Handlungsspielraum nutzten Weitnauer und Schaffner aus. Mit den Ergebnissen der Kennedy-Runde sahen sie sich in ihrer strategischen Ausrichtung bestätigt. Der Beitritt und die Teilnahme an der Runde waren für sie Ausdruck der nationalstaatlichen Souveränität der Schweiz im Sinne einer autonomen kleinstaatlichen Aussenhandelspolitik.

**Bureaucratic level:** Innerhalb des Bunds baute die Handelsabteilung ihre Vormachtstellung in der Gestaltung der wirtschaftspolitischen Aussenbeziehungen aus. Ihre Politik war die Einbindung in ein westliches Handelssystem.

Auf der Bundesebene konnte die Handelsabteilung ihre einzigartige Machtstellung als Kronjuwel der schweizerischen Bundesämter über die Kennedy-Runde weiter akzentuieren. Andere Departemente hatten mit „rein“ handelspolitischen Belangen wie der Zollpolitik wenig zu tun. Bereits Mitte der 1950er-Jahre stellte das EPD mit der Bindschedler-Doktrin eine Art Selbstbeschneidung her. Auf der Grundlage der Petitpierrerschen Devise von Solidarität und Universalität wurde vom damaligen Leiter des Rechtdienstes Rudolf Bindschedler in internen Dokumenten die Doktrin aufgestellt, wonach sich die Schweiz aus Neutralitätsgründen von politischen und militärischen Zusammenschlüssen fernhalten müsse und aus Solidaritätsgründen nur in Organisationen wirtschaftlicher, humanitärer oder technischer Natur aktiv mitarbeiten könne.<sup>665</sup> Das EPD hatte eine Nachwächterfunktion. Daher stellte die Kennedy-Runde unter Führung der Handelsabteilung an sich keine Besonderheit dar.

---

<sup>663</sup> AfZ NL Jolles 1533: Textskript Tischrede Jolles anlässlich des Handelsabteilungsabends vom 23.5.1967, 9 S., S. 2.

<sup>664</sup> Dirlewanger, Guex, Pordenone, 2004, S. 166.

<sup>665</sup> Dietrich Schindler (Hg.): Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945. Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern / Stuttgart 1984, S. 195-199.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Generell wurde für die Zeit des Kalten Kriegs und darüber hinaus die Kurzformel „faktische Integration und fehlende Partizipation“ (Alois Riklin) oder später „wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation“ (Jakob Tanner) konstatiert.<sup>666</sup> Der GATT-Beitritt und die umfängliche Teilnahme an der Kennedy-Runde liefern hierfür aus heutiger Sicht eher ein Paradoxum. Die Kennedy-Runde war eindeutig im Kontext des Kalten Kriegs der atlantischen Partnerschaft zwischen den USA und der EWG anzusiedeln und diente der Stärkung des westlichen Zusammenhalts. Sie war nicht nur politisch motiviert gewesen, sondern auch aus ebensolchen Gründen zu einem Abschluss gekommen. Scheinbar widerspruchslös zur hochgehaltenen Neutralität verfolgte die Handelsabteilung eine Eingliederung in das westliche Handelssystem. Die Schweiz spielte die Rolle des „westlichen Neutralen“. Die aktive Teilnahme am wirtschaftlichen Europäisierungsprozess konnte so zumindest rhetorisch legitimiert werden. Die verfolgte Politik war eine wirtschaftliche Notwendigkeit, mehr als Dreiviertel des Außenhandels bestimmte der industrialisierte Westen. Die Teilnahme an der politisch ausgelegten atlantischen Partnerschaft wurde billigend in Kauf genommen. Gegenüber der Maxime Neutralität wurde das Bild hochgehalten, dass der Handel Ausdruck der Solidarität sei.<sup>667</sup> Der Zollabbau wurde als neutral, weil rein wirtschaftlich empfunden. Aus heutiger Sicht ist die Aufteilung zwischen wirtschaftspolitischer und politischer Aussenpolitik fragwürdig. Damals ermöglichte die restriktive Auslegung der Neutralität eine umso freiere Hand in der Auslegung der Handelspolitik: die klare Einbindung in ein westliches Handelssystem. Weitnauer als Stimme der Handelsabteilung bezeichnete diese schweizerische Handelspolitik als ausgesprochen national, liberal und pragmatisch.<sup>668</sup> Der „untergründigen Solidarität“ zwischen „Amerika und Europa“ habe sich – so Weitnauer – die Schweiz mit der Zielsetzung der Liberalisierung gefügt. Die Schweiz habe daraus gewonnen. Dass die EWG politisch gestärkt hervorgehen würde, habe sie erkannt und genutzt. Nicht allein die Ergebnisse des Zollabbaus, sondern die erstmalige Herstellung eines tragfähigen „Vertrauensverhältnisses“ der Schweiz mit der EWG sei daraus hervorgegangen. Für Weitnauer war somit die Arbeit der Handelsabteilung in der Kennedy-Runde vor allem eine realpolitische Meisterleistung.<sup>669</sup> Dass die Handelsabteilung in ihrem Aktionsradius im GATT nicht beeinträchtigt wurde, war zum einen auch der spürbaren Entspannung des Kalten Kriegs Mitte der 1960er-Jahre vor allem geopolitisch in Westeuropa zu verdanken. Die Zollpolitik wurde daher nicht zum dominierenden Zankapfel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.<sup>670</sup> Eine Einmischung der

---

<sup>666</sup> Hug, 1998, S. 97; Jakob Tanner: Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert. Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation. In: Paul Bairoch und Martin Körner (Hg.): Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.-20. Jh.). Zürich 1990, S. 409-428.

<sup>667</sup> Paradigmatisch seien die Aussagen Weitnauers anlässlich eines Vortrags in Mailand angeführt. Die Schweiz sei trotz ihrer geographischen Lage nie Zankapfel, weil ihre Existenz auf der „Unabhängigkeit und der immerwährenden, bewaffneten Neutralität“ beruhe. Diese Neutralität habe zur Stabilität in Europa beigetragen. Ein weiteres Element der Aussenpolitik sei die Solidarität. Die meiste Verbundenheit sei auf dem Gebiet des internationalen Handels; AfZ NL Weitnauer Schachtel 46: Referatstext deutsche Fassung Weitnauer über die Schweiz und die grossen internationalen Wirtschaftsorganisationen vor der Schweizerischen Handelskammer und dem Institut für internationale politische Studien in Mailand am 11.12.1967, 31 S., S. 2-6.

<sup>668</sup> Albert Weitnauer: Die Grundprinzipien der schweizerischen Handelspolitik. In: Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Beziehungen. 23. Jg., Heft IV. Zürich / St. Gallen 1968, S. 349-366.

<sup>669</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 32: Bericht Weitnauer vom 9.4.1968 Nr. 2 als Delegierter für Spezialmissionen über den politischen Ertrag der Kennedy-Runde, 8 S.; Vgl. auch: Christian Föllmi: Die Schweiz, Europa und die Welt im politischen Denken Albert Weitnauers (1960-1967). Unveröffentl. Lizentiatsarbeit. Universität Zürich Dezember 1992.

<sup>670</sup> LBJL National Security File Europe Box 162: Interne Studie Mai 1964.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Staatshandelsmacht Sowjetunion auf die Haltung der Entwicklungsländer blieb aus. Bereits in der GATT-Vorbereitung der Runde wurden die Entwicklungsländer faktisch ausgeschlossen.<sup>671</sup> Zum anderen wurde in der Schweiz im Klima des Antikommunismus die Politik der Handelsabteilung kaum kritisch hinterfragt.

**Domestic level:** Die Gewinner waren die aktivsten Interessenvertreter Vorort und Bauernverband. Für die Exportwirtschaft wurde liberalisiert. In der Landwirtschaftspolitik fand man im GATT einen internationalen Legitimitätsrahmen.

Auf nationaler Ebene stützte sich die Handelsabteilung auf die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsverbänden zur Sicherung der Macht im Bundeshaus. Ihre Mitarbeit legitimierte ihren nationalen Führungsanspruch, vor allem über die Ständige Wirtschaftsdelegation. Die Forschung beschäftigte sich mit der Frage, ob mit der zunehmenden Multilateralisierung in den internationalen Beziehungen die nationalen Verbände an Bedeutung verloren haben. Dirlewanger / Guex / Pordenone stellen an sich keine Veränderung der Einflussmöglichkeit beim Übergang vom Bi- zum Multilateralismus fest. Zudem kritisiert Peter Hug, dass die Auszählung von Delegationen als Verhandler nicht automatisch auf die Entscheidungsträger schliessen lässt. Auch die vorliegende Studie zur Kennedy-Runde relativiert. Noch konnte sich Vorortdirektor Homberger mit dem neuen Verhandlungsstil gegen Ende seiner Amtszeit (1965) immer weniger einvernehmlich zeigen. Er vermisste die direkte Teilnahme in den Verhandlungsdelegationen durch Verbandsvertreter.<sup>672</sup> Mit seinem Abgang war ein neuer Typus eines Verbandsfunktionärs im Entstehen begriffen. Wirtschaftsprobleme waren nicht mehr national, sondern inter- und transnational zu lösen, wie branchenspezifisch das ASP in der Chemie oder das Uhrenbeispiel verdeutlichten.<sup>673</sup> Die Verbände wurden entsprechend von der Verhandlungsdelegation in die multi- und bilateralen Verhandlungen eingebunden. Insbesondere

---

<sup>671</sup> Die Schweiz vereinbarte später mit den Staatshandelsländern Handelsabkommen. Mit den Entwicklungsländern waren ebenfalls Freiräume vorhanden. Darunter gehörte auch die aktive Teilnahme in der UNCTAD, der nachmaligen Organisation der UNO-Zollkonferenz von 1964. Jolles wurde zum Präsidenten Mitte 1967 ernannt und führte den Vorsitz an der zweiten grossen Konferenz 1968; NZZ Nr. 3388 vom 18.8.1967; AfZ NL Jolles 1341: Protokollentwurf der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 16.1.1968; Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 28.2.1968; zu den Entwicklungs-, Agrarexport- und Staatshandelsländern in der Kennedy-Runde, siehe: Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 15.9.1967, S. 26-29.

<sup>672</sup> Dirlewanger, Guex, Pordenone, 2004, S. 25-28, S. 248; Hug, 1998, S. 107-108.

<sup>673</sup> Zur selben Erkenntnis gelangte bereits: Ural Ayberk: *La méthode de négociation dans le Kennedy Round*. In: Norbert Kohlhasse und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 165-167 und 170.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

die Exportindustrie profitierte von der durchschnittlichen Drittelsenkung. Maschinen,<sup>674</sup> Chemie,<sup>675</sup> Textil<sup>676</sup> und Uhrenindustrie<sup>677</sup> erhielten ihnen zugeschnittene, exportorientierte liberale, über den Vorort koordinierte Lösungen. Der Vorort als Hauptansprechpartner der Handelsabteilung hatte nach wie vor Kontroll- und Bündelungsposition der privaten Industrie inne. Die dominante Stellung des Spitzenverbands mochte erst wanken, wenn ein grosser Mitgliederverband ausscheren würde oder die Handelsabteilung selbst im Niedergang begriffen sein würde. Dies war in den 1960er-Jahren nicht der Fall.

In der schweizerischen Aussenhandelsstruktur hatten die Landwirtschaftsprodukte ebenfalls bedeutenden Anteil.<sup>678</sup> Vereinfacht könnte formuliert werden, dass in dem Masse wie die Industrie liberalisieren wollte, hier Schutzbedürfnisse dominierten. Festzuhalten ist, dass die Ergebnisse der Schweiz in der Kennedy-Runde der Agrarpolitik der EWG mitzuverdanken waren. Ihre Weigerung, den Agrarsektor voll in die Verhandlung miteinzubeziehen, ermöglichte es der Schweiz im Industriebereich stets ihre liberalen Offerten aufrechtzuerhalten. Das Ergebnis der Kennedy-Runde für die Schweiz wäre nicht möglich gewesen, hätte hier kein Gegensatz zwischen den USA und der EWG

---

<sup>674</sup> Eine Studie, die sich auf die Problematisierung und Strategieentwicklung von verschiedenen Aspekten eingelassen hat, läuft Gefahr, den Bereich mit wenigen Problemen auszuklammern, welcher aber von zentraler Bedeutung war. Der Maschinensektor war auch deshalb kaum Gegenstand heftiger Debatten gewesen, weil innenpolitisch in den meisten Industrienationen aufgrund von Hochkonjunktur und internationaler Arbeitsteilung kaum Forderungen gegen den Zollabbau gestellt wurden und die Branche in den Genuss von umfassenden Zollsenkungen kam.

<sup>675</sup> Anthony Kleitz im Sammelband Kohlhasse / Schwamm sieht in der ASP-Frage ab 1966 eine Konvergenz der Haltungen zwischen der EWG und der Schweiz. Die korrekte Einschätzung muss im Kontext gedeutet werden. Die innere zwiespältige Haltung der Schweiz setzte sich auch nach 1967 fort, obwohl offiziell an der Abschaffungsforderung seit 1964 festgehalten wurde. Vielmehr war die Situation taktisch von der Kennedy-Runde bestimmt. Ein Einhergehen mit der EWG versprach eine bilaterale Lösungsfindung (Zugang zu den EWG-Märkten), während demgegenüber sich die Stimmung in den USA für eine Umwandlung deutlich verschlechterte. Der dynamischen Entwicklung des internationalen Chemiehandels tat diese Episode kaum Abbruch. So gesehen muss die ASP-Problematik als Ausdruck erbitterter Kämpfe um Marktanteile eingestuft werden, sei es als Verteidigung traditioneller Produktpaletten, wie Farbstoffe oder in aufstrebenden neuen Produktmärkten wie dem Pharmabereich; Anthony Kleitz: *Le secteur chimique et les rapports CEE-Suisse*. In: Norbert Kohlhasse und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 121-136.

<sup>676</sup> Im Textilsektor waren die Liberalisierungschancen von Anfang an gering. Die schweizerischen Interessen bei Spezialprodukten und Veredelungsverkehr wurden von der Kennedy-Runde nur wenig erfasst, während sich die grossen Handelspartner von der ostasiatischen Massenproduktion konkurriert fühlten. Hinzu kam, dass die geringen Zollsenkungen der EWG durch die Anpassung des Zolltarifs der BRD für die schweizerischen Exportinteressen kompensiert wurden. Dies mag mitunter erklären, warum die BRD anteilmässig an den schweizerischen Exporten deutlich verlor. Die verfolgte Zollpolitik der mässigen Liberalisierung liefert keine Erklärung für den kontinuierlichen Bedeutungsverlust der Textilbranche. Jedenfalls konnte die bescheidene Zollliberalisierung den Niedergang nicht stoppen; Peter, 1974, S. 139-157.

<sup>677</sup> Die Uhrenbranche war einerseits in den Märkten global auf Export ausgerichtet, während sie gleichzeitig an den Produktionsanteilen dominierte. Dieser Umstand führte zu einem zur Allianzbildung mit den USA in der Kennedy-Runde und in der Folge zur Abschaffung der bilateralen Uhrenzollerhöhung. Zum anderen bedeutete die gefundene Regelung zwischen der Schweiz und der EWG die erste institutionelle Bindung für eine dauerhafte europäische Zusammenarbeit. Sie trug im Rahmen der Kennedy-Runde zur Herausbildung einer speziellen Beziehung zur Gemeinschaft bei.

<sup>678</sup> Zu den Rohstoffen in der schweizerischen Aussenhandelsstruktur ist zu erwähnen, dass der schweizerische Einfuhrtarif hier sehr tief lag, während handelspolitische Interessen für den Export nicht vorhanden waren.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

bestanden. Mit anderen Worten zur Verdeutlichung: hätte die Schweiz rein bilateral einzeln verhandelt, wäre ihr Industriehandel niemals in diesem Ausmass liberalisiert worden und der Agrarhandel hätte entsprechend keinesfalls derart geschützt werden können. Zusätzlich konnte sie mit dem GATT-Beitritt ihre Landwirtschaftspolitik international legitimieren. Der Zeitpunkt des Beitritts war gezielt gewählt worden, als die Agrarexportstaaten auf eine Offerte der EWG warteten, und dabei keine umfassenden Forderungen an die Schweiz stellten. Hauptnutznießer schweizerischer Konzessionen wäre die EWG gewesen. Somit zählte auch der Schweizerische Bauernverband zu den Gewinnern. Die Kennedy-Runde zeigt, dass der traditionelle Korporatismus in der Aussenhandelspolitik aufrechterhalten wurde.

Auf nationaler Ebene hatte Konkordanz über die politischen Grenzen hinweg und Konsens in der Öffentlichkeit dominiert. Eigenständige parlamentarische Meinungen waren selten und erregten kaum Aufmerksamkeit. Oft sprach aus ihnen ein Wirtschaftsverbandsinteresse. Der Bundesrat fügte sich der Leitfunktion des EVD. Die Informationspolitik der Verhandlungsdelegation war restriktiv und gezielt gegenüber Medien und dem Parlament gesteuert. Die Medien, allen voran die Tageszeitungen, und die Wissenschaften, hier die Ökonomenzunft, legitimierten den Standpunkt der Verhandlungsdelegation. Ökonometrie in handelsanalytischen und volkswirtschaftlichen Studien wurde auf tiefem Niveau gehalten und bestätigte wenn, dann die verfolgte Interessenpolitik. Auch die Tageszeitungen kritisierten kaum. Nach der Assoziationsepisode hatte die Integrationsdebatte in den Medien, nach dem Soziologen Kurt Imhof, Züge der Verunsicherung erhalten, die das schweizerische Verhältnis zur EWG zur politischen Hypothek werden liessen.<sup>679</sup> Die weltweite Handelsliberalisierung hingegen wurde in der Öffentlichkeit allgemein unterstützt. Obwohl faktisch die Kennedy-Runde zu einem ersten Nahverhältnis an die EWG führte, wurde sie paradoxerweise als Alternative zur direkten Bindung zur EWG dargestellt.<sup>680</sup>

**International organizational level:** Das GATT entwickelte sich in den 1960er-Jahren pragmatisch. Sie wurde zur Lieblingsorganisation der Schweiz.

An einem Abendessen zu Wyndham Whites Verabschiedung als Generalsekretär des GATT Ende 1967 erwähnte Weitnauer in einer Dankesrede, „*that he [Wyndham White] has always been our best friend.*“<sup>681</sup> Dies war nicht nur auf persönlicher Ebene unter den gastfreundlichen Anklängen

---

<sup>679</sup> Kurt Imhof: Entstabilisierungen. Zukunftsverlust und Komplexitätsreduktion in der öffentlichen politischen Kommunikation der 60er Jahre. In: Kurt Imhof, Heinz Kleger, Gaetano Romano (Hg.): Vom kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre. Krise und sozialer Wandel, Band 3. Zürich 1999, S. 46-49, 53.

<sup>680</sup> Michael Schulz im Sammelband Kohlhasse / Schwamm folgert, dass die Journalisten treu den Standpunkt der schweizerischen Delegation erzählt, ihn aber global gedeutet hätten. Nur ein kleiner Kreis an Journalisten sei mit der Thematik intim gewesen. Beim Disparitätenproblem wurde die Schweiz zum unschuldigen Opfer und Ankläger an die EWG stilisiert. Die Presse als Mediator des Staats ging bei den Resultaten jubelnd über die Konsum- und Finanzinteressen hinweg. Das Verhältnis zur EWG wurde zum ersten Mal adäquat und konstruktiv gesehen; Schulz, 1974, S. 177-195.

<sup>681</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 28: Dankesrede an Dinner Weitnauer für die Verabschiedung Wyndham White, Text vom 22.11.1967, 4 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

des heimischen Genfs zu verstehen.<sup>682</sup> Unter Wyndham Whites Leitung entwickelte sich das GATT zu einer pragmatisch ausgerichteten Organisation, die einerseits den Agrarprotektionismus westlicher Industriestaaten tolerierte und andererseits liberale Grundsätze verfocht. Es ebnete der Schweiz nicht nur den Weg zum Beitritt, es liess sie zu einer Art Lieblingsorganisation werden. Nichts könnte dies besser ausdrücken als die Wahl des Schweizer Olivier Long zum Nachfolger von Wyndham White auf das Frühjahr 1968.<sup>683</sup> Bereits Schaffner hatte das Potenzial einer eidgenössischen diplomatischen Führungsperson aufzeigen können. Wie das GATT-Sekretariat hielt auch die Schweiz das liberale Banner hoch. Die angelsächsisch geprägte und global ausgerichtete wirtschaftliche GATT-Konzeption war für die Schweiz ein politischer Freiraum, den es in den 1960er-Jahren intensiv und aktiv zu nutzen galt.

Spektakuläre Aktivitäten zur weiteren Liberalisierung blieben Long in den 1960er-Jahren verwehrt.<sup>684</sup> Obwohl die Organisation eigentlich keine war, sondern ein provisorisches Vertragswerk mit einer Sekretariatsstelle mit beschränkten Vollmachten und ohne ein unabhängiges Streitschlichtungsverfahren, darf ihre normgebende dauerhafte Kraft nicht vernachlässigt werden. Ende der 1950er-Jahre intensivierte das GATT-Sekretariat die Analysearbeiten zum Welthandel und formulierte Desiderate für eine liberale Handelspolitik. Um jedoch das Verhalten des GATT-Sekretariats umfassend zu verstehen, muss nicht nur sein beschränkter Aktionsradius in Betracht gezogen werden, sondern die Art und Weise, wie die grossen Vertragsparteien die Institution zu ihren eigenen Zwecken zu nutzen verstanden. Die EWG bedurfte des GATT, um ihre Form des Regionalismus international zu verankern. Für die USA war das GATT ihr verlängerter Arm einer globalen Handelspolitik, die den Regionalismus abdämpfen wollte. Ein global funktionierendes GATT konnte jedoch nur bestehen, wenn ihr propagiertes System der weltweiten Handelsliberalisierung auch angepackt und umgesetzt wurde. Wäre die Kennedy-Runde eine rein bilaterale Angelegenheit zwischen den USA und der EWG gewesen, hätten sich die anderen Nationen niemals beteiligt. Die Mischung aus bilateralen und multilateralen Elementen vermochte die unterschiedlichsten Handelsstrategien aus Protektionismus und Liberalismus in einer Dynamik zu vereinen und diese international zu sichern. Darunter fiel auch die Inkorporation der kleineren Handelsnationen, wie der Schweiz 1966.

Im umfassenden zeitgenössischen Überblickswerk zur schweizerischen Handelspolitik urteilte der Autor 1966, die Rolle der Schweiz in weltweiten Verhandlungen, wie im GATT, bleibe klein. Die Vertreter der Schweiz könnten persönlich intervenieren und enge Beziehungen zum Sekretariat der internationalen Organisation unterhalten.<sup>685</sup> Die statische Verteidigungshaltung ist zu einseitig

---

<sup>682</sup> Generalsekretär Wyndham White trat nach der Beendigung der Kennedy-Runde von seinem Amt zurück. Im Rückblick schätzte er bei seiner Abschiedsrede die Entwicklung des GATT seit dem Haberler-Bericht programmatisch ein. In diesem Sinne wollte die Runde als Etappenerfolg sehen, der nun weiter die Zollfreiheit für Industrieprodukte und der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse folgen müssten; AfZ IB Vorort 290.4.14.9. GATT L/2906 vom 10.11.1967; Referatstext Wyndham White an der 24. GATT-Session.

<sup>683</sup> Long war selbst jahrelang Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge und zuvor Botschafter in London. Auch nach Long trat mit Arthur Dunkel ein weiterer Schweizer Handelsdiplomate in dessen Fussstapfen; AfZ IB Vorort 290.4.14.9.: Notiz Handelsabteilung vom 6.12.1967 über die GATT-Ratssitzung vom 5.12.1967; Rundschreiben Handelsabteilung vom 3.1.1968 über die 24. Vollversammlung im GATT. Mit Bericht über Tagung vom 22.-24.11.1967, 11 S.

<sup>684</sup> NZZ Nr. 688 vom 6.11.1968.

<sup>685</sup> René M. Vogel: *Les Conditions de la Politique commerciale de la Suisse*. Montreux 1966, S. 435.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

und defensiv dargestellt, wird einmal die Verhandlungsdynamik berücksichtigt. In unterschiedlichen, sich wandelnden Interessenkonstellationen von Verhandlungspartnern konnte die Schweiz in Koalition mit den grossen Handelsmächten durchaus Einfluss nehmen und Profit schlagen, sofern dies in deren strategischen Kalkül einzubinden war. Das als negativ und zentral für die Schweiz eingestufte Problem der Zolldisparitäten erwies sich – obwohl meist leidlich beklagt – als vorteilhaft. So wurde die Schweiz zusammen mit den anderen kleinen EFTA-Ländern strategisch in die Gesamtverhandlungen eingebunden.<sup>686</sup>

**International state / EWG level:** Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass für das Verständnis der Verhandlungsdynamik neben der Hauptkonfrontationsebene zwischen der EWG und den USA die EFTA-Länder miteinbezogen werden müssen.

Die Kennedy-Runde war im Wesentlichen eine Verhandlung unter den westlichen Industriestaaten. Die These von Lucia Coppolaro von der Kennedy-Runde als einer Hauptkonfrontation zwischen den USA und der EWG kann um die Rolle der EFTA-Länder ergänzt werden. Der Handel zwischen dem EWG- und EFTA-Raum war doppelt so gross, wie der Handel zwischen den USA und der EWG. Auch der Handel zwischen dem EFTA-Raum und den USA hatte eine annähernd hohe Bedeutung wie derjenige zwischen den USA und der EWG.<sup>687</sup> Die Kennedy-Runde muss als komplexes Gewebe aus unterschiedlichen handelspolitischen Strategien unterschiedlicher Akteure, die sich zudem nicht nur auf staatliche Gremien beschränken, unter dem Dach eines internationalen Vertragswerks analysiert werden. Grossbritannien hatte als grösstes EFTA-Land bedeutendsten Einfluss.<sup>688</sup> Nimmt man die weiteren EFTA-Länder hinzu, ergibt sich die Einsicht, dass die Schweiz allein kaum Verhandlungsgewicht gehabt hätte, hätten nicht sowohl die USA als auch die EWG ihnen im Gesamtrahmen Bedeutung beigemessen. Der strategische Einbezug der EFTA-Länder erhöhte den Zolllsenkungsbetrag von deutlich unter 30% auf 35%.

Die Kennedy-Runde im GATT war die erste grosse mehrjährige multilaterale Verhandlungsrunde der Schweiz, und zugleich im spezifischen bilateral mit der EWG. Im Überblick lässt sich ein zweckmässiges Maändrieren der Schweiz in der Allianzbildung feststellen. 1962 war man aufgrund der laufenden Assoziationsvorbereitung eher an der Seite der EWG, was sich 1963 änderte und zur Nähe an die USA führte (linearer Zollabbau und Uhrendeal). 1964 fand wieder ein Wechsel auf die Seite der EWG statt (gleicher offizieller Standpunkt bei ASP und Landwirtschaft). 1965/6 war man erneut an der Seite der USA, um den Handlungsbedarf der EWG zu schüren. Anfang

---

<sup>686</sup> Jacobi, 1964, S. 305.

<sup>687</sup> Coppolaro, 2006b, S. 398; Reinhardt Büchi: *Les relations économiques entre la Communauté Européenne et la Suisse dans le Kennedy Round*. In: Norbert Kohlhase und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 38-39.

<sup>688</sup> Donna Lees Studie untersucht die Rolle Grossbritanniens in der Kennedy-Runde anhand der speziellen Beziehungen zu den USA und attestiert deren Regierungsakteuren vor allem in der formativen Phase der Kennedy-Runde erheblichen Einfluss, während das zweite Beitritts-gesuch in die EG in der Endphase die Verhandlungen für das Inselreich konditionell erschwerten. Die Mittlere Macht hatte keinen direkten Einfluss auf die Schweiz, weil in der EFTA die Zollfreiheit bereits vollendet wurde. Eine gemeinsame Haltung konnte an den EFTA-Ministerkonferenzen auf der Ebene erreicht werden, einen Erfolg der Kennedy-Runde zu unterstützen; Lee, 1999, S. 138-147; Donna Lee: *Endgame at the Kennedy Round. A Case Study of Multilateral Economic Diplomacy*. In: *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 12, No. 3, London September 2001, S. 115-138.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

1967 führten die bilateralen Gespräche mit der EWG zu einem weiteren Wechsel. Schliesslich, Mitte 1967, konnte eine ausgeglichene Position zwischen den beiden grossen Handelsblöcken erreicht werden, wie sie in den Ergebnissen des Zollabbaus zum Ausdruck kam. Von Vorteil war, dass neben multilateralen Verhandlungsgruppen gerade in den bilateralen Gesprächen spezifische Anliegen behandelt und wieder in den Gesamtzusammenhang eingefügt werden konnten. Zudem erhöhte sich durch die reduzierte Anzahl der Verhandlungsländer der Einfluss der Schweiz.<sup>689</sup>

Das Verhältnis der Schweiz zu den USA ist für die Bewertung aufschlussreich. Eine strategische Verbindung war für die Schweiz aus doppelter Perspektive sinnvoll. Zum einen konnte das hohe Zollniveau im Vergleich mit der Schweiz deutlich reduziert werden (Schweiz 10%, USA 30%)<sup>690</sup>. Dazu gezählt werden muss auch die Aufhebung der Uhrenzollerhöhung von 1954.<sup>691</sup> Zum andern konnte in einer Allianz stärkerer Druck auf die EWG aufgebaut werden. Aus der Sicht der USA nahmen die EFTA-Länder in den Industriegüterverhandlungen eine Schlüsselstellung ein. Noch in der Planung der Kennedy-Runde spielte die Schweiz keine bedeutende Rolle. Dies änderte sich 1963, als die USA die Schweiz zum Verbündeten für umfassende Zollsenkungen machten. Mit der Verknüpfung mit dem bilateralen Uhrenzollkonflikt wurde die Verbindung etabliert. Hintergrund war für die USA die Rechnung, dass wenn die EWG den EFTA-Ländern Konzessionen zugestand, diese indirekt auch ihnen zugutekamen. Der Einbezug der EFTA-Länder in die Gesamtstrategie eröffnete den USA Perspektiven im Industriegüterhandel, die ansonsten nicht möglich waren. Daher relativiert sich etwa die Aussage von Thomas W. Zeiler, wonach die Kennedy-Runde ein Nullsummenspiel zwischen den USA und der EWG gewesen sei und den Regionalismus in Europa gestärkt habe.<sup>692</sup> Im Gegenteil, die Vorstellungen von Kennedy über eine atlantische Partnerschaft waren nicht falsch. Dass die EG sich als gewichtiger Handelspartner etablieren konnte, war mehr eine beabsichtigte Folge der US-Strategie, denn eine Fehleinschätzung. In ihrem Schlepptau kannten die USA auch die Bedeutung der kleinen EFTA-Länder vermehrt an. Dies erklärt die günstigen Ergebnisse zwischen der Schweiz und den USA.<sup>693</sup>

Die EWG mass wie die USA am Anfang der Planung den EFTA-Ländern geringe Bedeutung bei. Mit dem Disparitätenproblem baute sie die EFTA-Länder in ihre strategische Planung mit ein. Sie erkannte die mögliche Diskriminierung der kleinen EFTA-Länder mit niedrigem Zollniveau an.

---

<sup>689</sup> Weitnauer, 1981, S. 180: *Steering Committee*: Generalsekretär, USA, EWG, Grossbritannien, Japan, Schweden, Kanada, Schweiz.

<sup>690</sup> Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 15.9.1967, S. 9.

<sup>691</sup> Der Uhrenentscheid Johnsons über die Abschaffung der Uhrenzollerhöhung stand auch im Zusammenhang mit dem Vietnamkrieg. Entscheidend waren nicht die Lieferungen der Schweiz an Uhren(-bestandteilen), sondern dass die heimische US-Industrie gerade wegen dem Konflikt über sichere Aufträge des Pentagons verfügte und ihre Arbeitsplätze sichern konnte. Die Behauptung, die USA habe die Uhrenzollerhöhung 1954 eingeführt, um die Schweiz ins GATT zu zwingen, und der GATT-Beitritt 1966 entsprach der Bindung der Schweiz, entbehrt der Grundlage. Vielmehr war der Beitritt taktisch vom GATT-Sekretariat gut gewählt worden und entsprach den schweizerischen Interessen; Goetschel, Bernath, Schwarz, 2002, S. 48, 181-182.

<sup>692</sup> Hingegen bestätigen die komplexen Ausmachungen mit der Schweiz Zeilers These, dass die Runde in den USA keine neokorporatistische Konsensfindung war. Vielmehr dominierte ein innenpolitischer Pluralismus beherrscht vom politischen Leitbild im Kalten Krieg der Stärkung und Bindung der EG; Zeiler, 1992, S. 242-251.

<sup>693</sup> Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 15.9.1967, S. 19-21

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Die Zusatzbemerkung der vom EWG-Ministerrat beschlossenen Europaklausel nutzte die Schweiz, um die Gesprächsbasis mit der EWG zu bilateralisieren. In den Schlussverhandlungen konnten im Vorfeld der multilateralen Abschlusswochen umfangreiche Zollsenkungen beschlossen werden, die im Nachhinein von der EWG validiert wurden. Somit trug die Schweiz wesentlich zur Entschärfung der Disparitätenproblematik bei den Industriezöllen bei. Im Landwirtschaftssektor gelang es im Schatten der EWG zu verharren, womit umfangreiche Konzessionen ausblieben. Die Etablierung des Gemeinsamen Agrarmarkts der EWG schützte die Schweiz vor weitgehenden Forderungen von Agrarexportstaaten.<sup>694</sup>

Auch die EWG verfolgte eine auf Wachstum ausgerichtete Handelspolitik in den Aussenbeziehungen. Die internen Konflikte waren davon geprägt, wie diese ausgestaltet werden sollte. Auch wenn die Etablierung des Gemeinsamen Agrarmarkts eine zentrale Aufgabe der EWG der 1960er-Jahre war,<sup>695</sup> sollte davon Abstand genommen werden, die Auseinandersetzung zwischen den USA und der EWG nur unter diesem Aspekt zu betrachten. Aus dieser Sicht würden die Handelspartner der EWG in einer reinen Demandeur-Position verbleiben.<sup>696</sup> Fruchtbare sind Analysen, die die internen EWG-Debatten zwischenstaatlich und in Brüssel zum Ausgangspunkt nehmen.<sup>697</sup> In dieser Studie wurde das Hauptaugenmerk auf die Debatten vornehm zwischen Frankreich und der BRD gelegt. Aus inneren Zwängen haben beide Staaten unterschiedliche Strategien gewählt, die jedoch am Ende mit derselben Haltung gegenüber der Schweiz übereinstimmten. In diesem Zusammenspiel erhielt die EWG-Kommission eine vornehme Rolle, die Gegenseite (wie die Schweiz) auszuloten, was mit einem erheblichen Gestaltungsspielraum in der Endphase verbunden war.

**Verhältnis zu anderen Politikbereichen:** Die Handelspolitik stand im Einklang mit der volkswirtschaftlichen Ausrichtung und den anderen Politikbereichen. Es ging um die Sicherung des Zugangs zum EWG-Raum für die strukturelle Weiterentwicklung der Schweizer Wirtschaft, insbesondere der Industrie.

Weitnauer resümiert im offiziellen Botschaftsbericht des Bundesrats über die Bedeutung der stürmischen wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung der Nachkriegsjahrzehnte:

„Die traditionellen Grössenordnungen sind auf allen Gebieten, die für die Wirtschaft Bedeutung haben, in einem Grade geschrumpft, dass von den daraus erwachsenden tiefgreifenden Strukturwandlungen auch die Handelspolitik nicht unberührt bleiben konnte. Der Handelspolitik ist heute als einer ihrer ersten Aufgaben das Ziel gesetzt, nicht nur den Handelsaustausch zwischen den Nationen immer mehr zu erleichtern, wie dies seit jeher dem liberalen Credo entsprochen hatte, sondern vielmehr grosse Räume zu schaffen, die von Handelshindernissen jedweder Art überhaupt völlig befreit sind.“<sup>698</sup>

---

<sup>694</sup> Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 15.9.1967, S. 11-19.

<sup>695</sup> Siehe Ludlow, 2006.

<sup>696</sup> So geschehen bei: Meunier, 2005, S. 14-16, S. 42.

<sup>697</sup> Bsp.: Coppolaro, 2013; Türk, 2006, S. 49-51; Auch dürfen die Verhandlungen nicht auf die mehr oder weniger grossartige Rolle von Einzelpersonen ausgerichtet werden, wie im Fall von Neebe zu Erhart; Neebe, 2004, S. 469-493.

<sup>698</sup> Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 15.9.1967, S. 2-3.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Handelspolitisch war aus volkswirtschaftlicher Sicht mittelfristig nur sinnvoll, dass die Exportanteile mit Westeuropa gesichert und wenn möglich gesteigert werden mussten. Der Grund lag in der dynamischen Entwicklung des EWG-Raums. Zwar führte dies zu einer weiteren Passivierung der schweizerischen Handelsbilanz. Doch eine gegenteilige Handelspolitik hätte den abnehmenden Anschluss an den EWG-Markt bedeutet, ohne dass die Importe aus dem dynamischen EWG-Raum gebremst worden wären. Mit der verfolgten Handelspolitik in der Kennedy-Runde auf westeuropäischer, und letztlich auch auf globaler Ebene, bedurfte es in anderen Politikbereichen wie der Arbeitsmigrations- und der Währungspolitik keiner Änderungen.

Die NZZ schätzte 1969 die direkten Auswirkungen des Zollabbaus auf die Konsumentenpreise seit 1960 auf gerade einmal 0,4% (GATT- und EFTA-Zollabbau).<sup>699</sup> Der herrschende wirtschaftliche Aufschwung trug zwar zu einer positiven Grundstimmung für die Handelsliberalisierung in der Kennedy-Runde bei, dem allgemein bewährten Prinzip der 1950er-Jahre, doch überstieg in Zeiten der Hochkonjunktur die Nachfrage das Angebot. Somit waren die westlichen Industrienationen vor das Problem der Teuerung gestellt. Neben der mangelnden Auswirkung auf die Konsumgüterpreise relativierte folglich die Inflation aufgrund der unterschiedlichen Preisentwicklung zwischen den Ländern die direkte Auswirkung des Zollabbaus.<sup>700</sup> Schliesslich mussten die enormen Zolleinnehmerverluste im Zeichen steigender Staatsausgaben in den 1960er-Jahren durch Besteuerungsformen aufgewogen werden.<sup>701</sup> Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass die statische Bewertung der direkten Auswirkungen des Zollabbaus auf den Konsum nicht als volkswirtschaftliche Motivation für die Liberalisierung im Industriegüterbereich erhalten kann.

Aufschlussreicher ist der Blick auf die Bedeutung des Zollabbaus auf der Produktionsseite und die gesamte Wirtschaftspolitik der Schweiz. Im Sinne der Luhmannschen losen Kopplung zwischen den Teilsystemen wird auch auf andere wichtige Teilbereiche der schweizerischen Wirtschaftspolitik eingegangen. Lebte die Schweiz aufgrund der Exportrekordzahlen nicht über ihre Verhältnisse? War die zunehmende Passivierung der schweizerischen Handelsbilanz in den Aussenbeziehungen nicht systemgefährdend? Hätte kontrafaktisch gefragt eine protektionistische Politik auch Erfolg

---

<sup>699</sup> Der Hauptnutzen läge in der Wirkung auf die Wettbewerbsbelebung mit „heilsamen Rückwirkungen auf die Förderung der technischen und organisatorischen Rationalisierung, auf die Ausbreitung neuartiger Formen des Warenvertriebs und letztlich auch auf die Preisentwicklung.“ Die NZZ verwies auf den Index der Dauer-güter, der um 1,5% gesunken sei. Hinzu kam, dass die Schweiz anstatt Wert- das Gewichtszollsystem besass. Zölle wurden nicht nach ihrem Wert, sondern nach dem Gewicht bemessen. In den Zeiten der Teuerung in der allgemeinen Hochkonjunktur sanken die schweizerischen Zölle relativ (wenn die Preise im Ausland rascher stiegen als im Inland). Dies war ein nicht einschätzbarer Konjunkturauftrieb, in dem die Produkte aus dem Ausland letztendlich billiger im Vergleich mit den einheimischen wurden. Umgekehrt blieben die schweizerischen Exporte gleich teuer, weil sich beim Wertzoll die Preise dem Austauschverhältnis automatisch anpassen; NZZ Nr. 191 vom 27.3.1969

<sup>700</sup> NZZ Nr. 2166 vom 21.5.1964.

<sup>701</sup> Die Finanzverwaltung des Bundes rechnete auf der Basis von 1967 statisch für 1972 mit einem jährlichen Ausfall von 600 Millionen Franken, wobei die Zolleinnahmen von 2'250 auf 1'650 Millionen Franken sinken würden. Darunter fielen 250 Millionen Franken bei den Industriezöllen, 50 weitere bei den Agrarzöllen sowie 350 bei einer konstanten Geldentwertung von 3% pro Jahr. Hinzu kamen bereits die Zollaufschläge durch den Abbau im EFTA-Raum von 300 Millionen Franken. Dies immer unter der Annahme gleichbleibender Handelsvolumen; Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 15.9.1967, S. 25-26; AfZ NL Weitnauer Schachtel 23: Bericht der Finanzverwaltung des Bundes vom 17.2.1966 über die finanziellen Auswirkungen des Zollabbaus, 5 S.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

gehabt? Hätte in der Hochkonjunktur nicht auf dämpfende Massnahmen anstatt auf Liberalisierung gesetzt werden müssen? Die schweizerische Handelspolitik stand Mitte der 1960er-Jahre im Einklang mit der gesamten volkswirtschaftlichen Ausrichtung. Ein erster entscheidender Hinweis auf den Handlungsbedarf in der Handelspolitik ist der Vergleich zwischen der Aussenhandelsverflechtung zur Entwicklung des Volkseinkommens in den 1960er-Jahren. Die Aussenhandelsverflechtung stagnierte (etwa 25% bei der Ausfuhr seit 1950 sowie etwa 33% bei der Einfuhr am Bruttoinlandprodukt seit 1961), während das Volkseinkommen weiter wuchs.<sup>702</sup> Die Zahl der Aussenhandelsverflechtung hing nicht nur von der Grösse eines Landes, sondern damals auch vom Grad der Industrialisierung ab. Seit dem Zweiten Weltkrieg hatte sich der Anteil der Fabrikate an der Ausfuhr bereits bei hohen 90% eingependelt. Dagegen war zwischen 1958 und 1964 eine Zunahme der Einfuhr von Fabrikatanteilen von 48,6 auf 59,9% feststellbar. Die Erklärung lag einerseits in der inländischen Konjunktur, d. h. der verstärkten Nachfrage (verstärkte Investitionstätigkeit, Steigerung der Konsumkraft, hohe Geburtenrate, wachsende Staatsausgaben). Andererseits stieg der Handel unter den westlichen Industriestaaten. Zentral ist hiermit die Erkenntnis, dass ein Konzentrationsprozess in Westeuropa stattfand. Ein Indiz ist die Steigerung der Importquote aus der BRD, und somit aus dem EWG-Raum.<sup>703</sup> Der zunehmende Regionalismus im EWG-Raum verschärfte den Wettbewerb und löste einen Ausdehnungs- und Rationalisierungsschub aus.<sup>704</sup> Diesem enormen Importdruck konnte die Schweiz als Niedrigzollland nur mit einer Steigerung der eigenen Exportfähigkeit entgegnen. Bisher hatte der EFTA-Zollabbau zu steigenden Exporten der Schweiz beigetragen, und schwächte damit die Auswirkungen des EWG-Raums etwas ab. War der EFTA-Raum aber einmal liberalisiert, musste auf den direkten Zollabbau mit der EWG gesetzt werden. Noch Mitte der 1960er-Jahre konnte die Schweiz trotz der bestehenden Zolldiskriminierung auch aufgrund der hohen Auslandsnachfrage am europäischen Konjunkturaufschwung teilnehmen. Zudem waren die Preis- und Lohnerhöhungen zu Beginn des Aufschwungs in der Schweiz kleiner und man profitierte von einem tiefen Zinsniveau. Doch allein auf die Standortvorteile konnte nicht gebaut werden. Ein Zollabbau mit der EWG sicherte mittelfristig die weitere Entwicklung für die Schweiz, um wirtschaftlich strukturell mithalten zu können. Mit der Liberalisierung wurden der Export und dessen Produktion gefördert, um dem hohen Importdruck zu entgegnen. Die Schweiz setzte auf ihre eigenen konkurrenzfähigen Kraftpferde, vor allem auf den Maschinensektor und die chemische Industrie. Solange der EWG-Raum expandierte, folgte die Schweiz dem Weg. Der volumenmässig gesteigerte Export konnte damit die Passivierung der Handelsbilanz nicht verhindern, aber doch eindämmen. Zudem glichen steigende Kapitalimporte (im Einklang mit der Bankenpolitik) das Defizit wieder aus und es konnten gar

---

<sup>702</sup> Die folgenden Zahlenangaben und Analysehinweise beziehen sich auf ein zeitgenössisches Dokument; AfZ NL Homberger 52.: Broschüre Bulletin Nr. 3 Juni 1965 des Schweizerischen Bankvereins. Zu den Entwicklungstendenzen der schweizerischen Aussenwirtschaft, S. 45-55.

<sup>703</sup> Die Aussenhandelsanteile der Schweiz vergrösserten sich in Westeuropa in weniger als einem Jahrzehnt von 54,5 (Ausfuhr) / 68,5 (Einfuhr) 1957 auf 1964 60 (Ausfuhr) / 77 (Einfuhr) %. Die Anteile der EWG an der Gesamtausfuhr der Schweiz stiegen von 38,4% 1957 auf 40,5% 1964, noch deutlicher aber ist die Zunahme der Importe von 57,4 auf 62,0%; Zum Vergleich: EFTA-Handel der Schweiz von 16,1 auf 19,5% bei der Ausfuhr und von 11,1% auf 15,0% bei Einfuhr bei tieferem Handelsvolumen als mit der EWG.

<sup>704</sup> Den erheblichen Fehlbeträgen der US-amerikanischen Zahlungsbilanz standen grosse Zahlungsbilanzüberschüsse europäischer Länder gegenüber. Die Devisenzuflüsse hatten in diesen Ländern eine andauernde Verflüssigung der Geld- und Kapitalmärkte zur Folge und schufen damit die Grundlagen der ausserordentlich kräftigen Kreditexpansion und damit die Ausgangslage für eine hohe Investitionstätigkeit.



### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

Währungsreserven angehäuft werden. In der gesamten Volkswirtschaft stieg das Volksvermögen stärker als die Auslandsverschuldung.<sup>705</sup>

Die Handelspolitik stand im Einklang mit der verfolgten Volkswirtschaft. Drei Politikbereiche verdeutlichen den Umstand. In der Währungspolitik hielt sich die Schweiz an das von Bretton Woods vorgegebene System fixer Währungskurse unter der Leitwährung des Dollars. Diese Währungsstabilität der 1960er-Jahre legte das Fundament für die Handelsliberalisierung. Das zeigt sich auch darin, dass die Währungspolitik kaum direktes Thema in der Kennedy-Runde war. Sie spielte direkt für die Schweiz in der Kennedy-Runde nur beim Beitritt eine Rolle, die aber von den USA selbst marginalisiert wurde. Aber gerade die zahlungsbilanztechnische Motivation im Kennedy-Plan der USA (Ausgleich der Zahlungsbilanz durch eine stark aktive Handelsbilanz), setzte den internationalen Massstab. D. h. anstatt das internationale Währungssystem selbst in Frage zu stellen, setzte die USA auf die Handelsliberalisierung. Das internationale Währungssystem bestach durch seine Stabilität des Wechselkurses, insbesondere der Goldparität des Dollars und der Stabilität des Schweizer Frankens, was als Grundfeste für die schweizerische Exportindustrie betrachtet wurde.<sup>706</sup>

Für Unternehmen stellte im internationalen Wettbewerb die Exportmöglichkeit nur eine Form der Strategiewahl dar.<sup>707</sup> Eine bedeutende andere Variante kam in den 1960er-Jahren auf. Nachdem 1958 die europäischen Währungen wieder konvertibel wurden, startete ein wahrer transatlantischer, aber auch europäischer Boom an Direktinvestitionen. Publikationen, wie das Buch von Jean-Jacques Servan Schreiber „*Le défi américain*“, welche die Invasion US-amerikanischer Firmen in Europa aufgrund des herrschenden technologischen Vorsprungs (*technological gap*) anprangerten, heizten die öffentliche Debatte an.<sup>708</sup> Dem Vorwurf Schreibers, dies führe zum technologischen Kolonialismus, mochte sich in der Schweiz aber kaum einer anschliessen. Vielmehr sahen die Experten Handlungsbedarf in Forschung und Entwicklung sowie Ausbildung und Management. Noch entscheidender war aber die äusserst aktive Investitionspolitik im Ausland. Die Schweiz tätigte im Ausland weit mehr Direktinvestitionen als umgekehrt – jedoch ausgleichend im Volumen in etwa mit den USA.<sup>709</sup> Auslandsinvestitionen und Produktionsverlagerung stützten somit eher die

---

<sup>705</sup> Die NZZ fasste jeweilige interne Bankenberichte in volkswirtschaftlicher Perspektive zusammen.: NZZ Nr. 3521 vom 26.8.1964; NZZ Nr. 470 vom 5.2.1965. Vgl. auch: Siegenthaler, 1987, S. 504-512.

<sup>706</sup> Überblick zur Währungspolitik in den 1960er-Jahren: Halbeisen, Straumann, 2012, S. 1032-1037; Peter Bernholz: Die Nationalbank 1945-1982. Von der Devisenbann-Wirtschaft zur Geldmengensteuerung bei flexiblen Wechselkursen. In: Schweizerische Nationalbank (Hg.): Die Schweizerische Nationalbank, 1907-2007. Zürich 2007, S. 158-175; Francis J. Gavin: *Gold, Dollars, and Power. The Politics of International Monetary Relations*, 1958-1971. Chapel Hill 2004; Evelyn Ingold: Ungleichgewichte im Bretton-Woods-System. Die Mitwirkung der Schweiz an der internationalen Währungsreform in den 1960er-Jahren. In: Hans-Jörg Gilomen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Globalisierung – Chancen und Risiken. Die Schweiz in der Weltwirtschaft 18.-20. Jahrhundert*. Zürich 2003, S. 297-316; Harold James: *International Monetary Cooperation since 1945*. Washington 1995.

<sup>707</sup> Zu Internationalisierungsformen von Unternehmen: Silvio Borner und Felix Wehrle: *Die Sechste Schweiz. Überleben auf dem Weltmarkt*. Zürich 1984.

<sup>708</sup> AfZ IB Vorort 290.4.2.1.1.: Auszug aus Europa-Nachrichten Nr.50 vom 12.3.1963; Le Monde vom 15.2.1963; AfZ NL Jolles 192: Studie des Integrationsbüros „Le défi américain“ vom 3.11.1967, 33 S.; Jean-Jacques Servan Schreiber: *Die amerikanische Herausforderung* 1968.

<sup>709</sup> LBJL National Security File: Europe Box 163: *CIA Report US Investments in Europe* vom 16.4.1965; nach Dirlwanger, Guex, Pordenone, 2004, S. 230: betrugen die Direktinvestitionen Ende der 1960er-Jahre 11-13 Milliarden Franken; Zudem beteiligte sich die Schweiz aktiv an der europäischen Wissenschaftspolitik; Gees, 2006, S. 241-380.

### 3. Die Schweiz in der Kennedy-Runde des GATT (1963-1967)

betriebene Handelspolitik der Schweiz als dass sie ihr diametral entgegengestanden hätte. Auch Spitzen-diplomat Weitnauer unterstützte die Tendenz zur Auslagerung schweizerischer Arbeitsstätten ins Ausland. Obwohl ausländische Produktionsstätten oft sehr selbständig geführt wurden und dadurch die schweizerischen Verhandlungspositionen erschwerten, brachten sie eine Entlastung des Arbeitsmarkts. Zudem wurden meist nur einzelne Produktionsschritte ausgelagert und oft im nahen Grenzverkehr. Der Integrationseffekt könnte „diese an sich erwünschte Bewegung“ akzentuieren. Daher begrüßte Weitnauer Direktinvestitionen im Ausland.<sup>710</sup> Schliesslich war die relativ liberale Zulassung von Arbeitsmigranten ein für die Schweiz enormer Bestandteil für die Verfügbarkeit von Arbeitskraft. Daher stand aus diesem Gesichtspunkt auch die Migrationspolitik vorderhand im Einklang mit der Handelspolitik. Die heimische Überproduktion schuf Exportdruck und sprach in der Handelspolitik für die weitere Liberalisierung.<sup>711</sup> Dieser Kontext sollte sich auch im Rahmen der Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen nicht grundsätzlich ändern. Jedoch sollte sich das Verhältnis der beiden Politikbereiche konfliktreicher gestalten, wie unter anderem im nun folgenden zweiten Hauptteil ausgeführt wird.

---

<sup>710</sup> AfZ NL Jolles 549; Protokollauszug der Botschafterkonferenz vom 31.8.-2.9.1966, S. 38-39.

<sup>711</sup> Der Ökonom Eugen Böhler erklärte in diesem Zusammenhang während eines Vortrags die volkswirtschaftliche Bedeutung der ausländischen Arbeitskräfte. Sie hätten die Inflation und Teuerung gebremst, „... indem sie das Angebot an Konsumgütern stärker erhöht habe als die Nachfrage und bei den Investitionsgütern das Angebot elastischer geblieben und deren Preisauftrieb kleiner gewesen sei. Die relativ niedrigeren Löhne und Arbeitskosten haben die Inangriffnahme von Rationalisierungsinvestitionen hinten und den Bedarf an Anlagekapital niedriger gehalten, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Daher dürfte von den ausländischen Arbeitskräften – trotz gewissen Gegenwirkungen – überwiegend eine Tendenz zu grösserer Flüssigkeit des Geld- und Kapitalmarktes und zur Tiefhaltung der Kapitalkosten ausgegangen sein, wodurch allerdings im weiteren Verlauf der Konjunktur die Voraussetzungen für die Übersteigerung des Erweiterungs- und Rationalisierungsbooms geschaffen worden seien. Die genannten Vorteile würden allerdings langsam geringer, weil die Anwerbekosten zunehmen, die Produktivität der ausländischen Arbeitskräfte zurückgehe und die Niederlassung den Wohnungsbedarf erhöhe.“ AfZ NL Jolles 1299; Eugen Böhler: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Vortrag, gehalten am 13.1.1965 im Rahmen der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft. Separatdruck NZZ Nr. 169 und 182 vom 15. und 16.1.1965, 8 S.

# **4. DAS FREIHANDELSABKOMMEN ZWISCHEN DER SCHWEIZ UND DER EG (1969-1972)**

## **4.1. Die Suche nach einem Nahverhältnis: Die Vorphase (1965-1969)**

### **4.1.1. Das ungelöste Problem des europäischen Regionalismus**

#### **4.1.1.1. Überblick**

Seit dem Beginn der Nachkriegszeit stand die Schweiz aus neutralitätspolitischen Gründen und Bestrebungen zur Aufrechterhaltung der wirtschaftspolitischen Autonomie den politischen Einigungsbestrebungen Europas skeptisch gegenüber. Sofern es sich um eine rein wirtschaftspolitische Zusammenarbeit handelte oder sie neutralitätspolitisch unbedenklich waren, nahm die Schweiz teil. Die wirtschaftliche Interdependenz legte eine Einbindung in das westliche Wirtschaftssystem nahe. Demgegenüber blieb sie Zusammenschlüssen mit ausgesprochen politisch motiviertem Hintergrund fern. Dies galt vor allem für die kontinentaleuropäischen Bestrebungen, die Erbfeindschaft zwischen Deutschland und Frankreich mit den Mitteln der wirtschaftspolitischen Einigung zu überwinden. Ein erster Schritt war die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Die Suche nach einem Nahverhältnis der Schweiz mit den kontinentaleuropäischen Einigungsbestrebungen war zwar kein neues Problem der Diplomatie, spätestens mit der Gründung der EWG 1957 wurde es jedoch zur zentralen Frage der schweizerischen Europapolitik. Bis heute ist sie bestimmend geblieben – später im Verhältnis zur EU, wie allein ein Blick auf die Akten in den Archiven unter Beweis stellt. Im Untersuchungszeitraum der Studie definierte sich der Handlungsbedarf der Schweiz vor allem aus der Sicherung des handelspolitischen Anschlusses an den EG-Raum. Die Mitgliedschaft in der EFTA als eine Freihandelszone für Industriegüter ab 1960 galt als eine Übergangslösung bis eine gesamt(west)europäische Lösung gefunden werden sollte. Der Versuch einer Assoziation im Gefolge der EWG-Beitrittsabsichten Grossbritanniens scheiterte 1963 spektakulär, wie bereits im ersten Hauptteil geschildert wurde. Auch die Kennedy-Runde im GATT (1963-1967) bot keinen umfassenden Ersatz für eine Lösung zu einem Nahverhältnis zwischen EFTA-Ländern und EG. So wurde die Frage ab Mitte der 1960er-Jahre wieder virulent. Da die EWG eine Zoll- und Agrarunion verwirklichte, war die wichtigste Komponente die Ausgestaltung der Handelspolitik. Wie bei der Kennedy-Runde im GATT war die Regelung der Zölle das Kernproblem. Mittlerweile hatte sich ein Zollgraben zwischen dem EG-Raum und den EFTA-Ländern manifestiert. 1967 stellte Grossbritannien erneut ein EG-Beitrittsgesuch. Damit stand fest, dass eine Regelung

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

des Nahverhältnisses nur im Erweiterungskontext möglich war.<sup>712</sup> Erst 1969 konnte sich die EG einigen, einer Norderweiterung zuzustimmen. Den restlichen EFTA-Ländern wurden besondere Beziehungen angeboten. Dass 1972 das bilaterale Freihandelsabkommen zwischen der EG und den Nichtbeitrittskandidaten das definierte Konglomerat war, war das Resultat einer intensiven Suche nach einem Nahverhältnis.

Der zweite Hauptteil ist im Wesentlichen wiederum chronologisch in drei Phasen unterteilt. In den jeweiligen Abschnitten werden auf mehreren Ebenen die Vorgänge kontextualisiert. Dadurch entsteht ein strukturierter Gesamteindruck der komplexen Materie. Diesem wird zur Übersicht am Ende ein Kapitel angehängt, welches noch einmal akteurs- und themenspezifisch die Erkenntnisse zusammengefasst festhält. Die erste Phase von etwa 1965 bis 1969 ist die vergessene Zeit in der schweizerischen Historiographie. Der Grund liegt darin, dass sämtliche Versuche zu einem Nahverhältnis mit der EG kein bleibendes Ergebnis zeitigten. In dieser Arbeit wird der Abschnitt aber nicht wie eine von Irrwegen gekennzeichnete Zwicklage dargestellt, sondern als ein für die schlussendlich gefundene Lösung ebener Weg. Gerade die Austauschfähigkeit von Ideen und Normvorstellungen führte zur gemeinsamen Lösungsentwicklung. Endpunkt ist das EG-Versprechen an der Haager Gipfelkonferenz der EG, auch mit den Nichtbeitrittskandidaten der EFTA (neben den Beitrittskandidaten Grossbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen), das Nahverhältnis zu regeln. Zur zweiten Phase von 1970 bis Mitte 1971 ist grundsätzlich anzumerken, dass sie sich an der gängigen Einteilung im Erweiterungskontext der EG orientiert: von der Bereitschaftserklärung bis zum Durchbruch der Verhandlungen mit Grossbritannien. Sie führt die EFTA-Nichtbeitrittskandidaten bis zu den Explorationsgesprächen und trägt den Charakter der Vorverhandlung. Die komplexe Dynamik der Meinungsbildung, die zu einem relativ einfachen Vertragswerk führte, steht im Zentrum des zweiten Teils. Die dritte Phase umfasst den Ablauf der Hauptverhandlungen bis zur Eidgenössischen Volksabstimmung im Dezember 1972 der Verhandlungs- und Ratifizierungsphase.

Die Vorphase kann als eine Periode der Suche nach europapolitischen Handloptionen beschrieben werden. Der damals so gewählte Begriff „Handloption“ drückte vor allem aus, worum es der Schweiz damals ging: günstige Rahmenbedingungen für die schweizerische Exportwirtschaft zu schaffen. Die Ausschau nach Zwischen- und umfassenden Lösungen war gleichzeitig ein aktiver Denkprozess, vornehmlich auf diplomatischer Ebene. Die Frage des Nahverhältnisses wurde ab 1965 verstärkt virulent – aus zwei Gründen. Die Diskussion zur Überwindung des Regionalismus in Westeuropa wurde einerseits wiederaufgenommen, als mit der Verselbständigung der Kennedy-Runde im GATT erneut Freiraum geschaffen wurde, um sich der Thematik anzunehmen. Andererseits schritt die EG ihrer Vollendung als Zoll- und Agrarunion entgegen, was erneut Handlungsbedarf evozierte. Nachdem innere Konflikte überbrückt waren und die Organisation konsolidiert war, konnte sie sich wieder vermehrt nach aussen orientieren. Die Frage einer Regelung mit Grossbritannien, im Sinne einer Zwischenlösung für einen kommenden Beitritt, dominierte nach 1967. Mitte 1969 wurde mit dem Rücktritt de Gaulles in Frankreich eine neue Phase eingeläutet.

---

<sup>712</sup> Zur EG-Erweiterung von Grossbritannien vgl. neuere Studien: Michael J. Geary: *Enlarging the European Union. The Commission Seeking Influence, 1961-1973*. Basingstoke 2013; Andrew Geddes: *Britain and the European Union*. Basingstoke 2013; Katrin Ruecker-Guitelmacher: *Le triangle Paris – Bonn – Londres et le processus d'adhésion britannique au marché commun 1969-1973. Quel rôle pour le trilatéral au sein du multilatéral*. Unveröff. Dissertation. Paris 2009; Hartmut Philippe: *The Germans Hold the Key. Anglo-German Relations and the Second British Approach to Europe*. Augsburg 2007.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Ausdruck einer neuen Phase der europäischen Integration war schliesslich die EG-Gipfelkonferenz in Den Haag im Dezember 1969.

Die Jahre 1965 bis 1969 könnten in einer Analyse aus korporatistischer Perspektive als ereignislos bezeichnet werden. Die Schweiz hätte sich aus wirtschaftlichen Gründen und dem nachhaltigen negativen Bild der Assoziationsepisode zu nichts verpflichtet gefühlt. Die Untersuchung der handelsdiplomatischen Vorgänge zeigt dagegen eine Sichtweise der pluralistischen Ideenentwicklung unter einer klaren Führungsrolle der Handelsabteilung in der Schweiz. Teils handelte es um die Auseinandersetzung mit den Vorgängen auf EG-Ebene, teils waren es mehrheitlich innenpolitisch geführte Debatten. Bi- als auch multilaterale Ansätze wurden nach ihren Möglichkeiten und Grenzen ausgelotet. Der Brückenschlag zwischen EG- und EFTA-Ländern variierte von Zwischen- bis endgültigen Lösungen. Allen gemeinsam war die zentrale Bedeutung der handelspolitischen Aspekte. Chronologisch entstand so im jeweiligen Kontext für die Schweiz ein ganzer Katalog an Lösungsvarianten: von Einzelverhandlungen (Assoziation, Handelsvertrag [präferentiell oder nichtpräferentiell, bilateral oder multilateral, Einzellösungen]) bis zu einem Beitritt unter Vorbehalten (vor allem: Erhaltung der neutralen Handelspolitik mit Drittstaaten).

Im ersten Teil der Behandlung der Jahre 1965 bis 1969 werden die einzelnen europapolitischen Handloptionen der Reihe ihrem chronologischen Erscheinen nach erläutert. Jede Variante trug in sich Aspekte, welche für die kommenden Verhandlungen zum Freihandelsabkommen bedeutungsvoll waren. Im zweiten Teil wird auf den durch das erneute EG-Beitrittsge such Grossbritanniens 1967 ausgelösten internen Meinungsbildungsprozess bis 1969 eingegangen. Um im Folgenden einen einfachen Zugang zu erhalten, werden die Varianten eines Nahverhältnisses begrifflich definiert:

**Assoziation:** Sie ist ein bilaterales Abkommen mit supranationalen Aspekten. Hierarchisch bindet sich ein Land mittels einer gemeinsamen Institutionalisierung an eine supranationale Organisation, ohne ihr beizutreten. Der Inhalt ist höchst variabel, sucht jedoch die assoziierte Teilnahme mit gemeinsamen Gremien an den zentralen Institutionen des Hauptpartners. Beim Assoziationsversuch der Schweiz 1961 bis 1963 hätte dies im Kern eine Regelung mit der Zoll- und Agrarunion und weiteren Bestimmungen des Römer Vertrags der EWG bedeutet. Eine Zollunion hätte zu Freihandel und einem gemeinsamen Aussenzoll geführt.

**Präferentieller Handelsvertrag:** Dieser kann multi- oder bilateral ausgestaltet sein. Im Wesentlichen wird der Handel exklusiv zwischen zwei Wirtschaftszonen liberalisiert, während gegenüber Drittstaaten nach wie vor die jeweiligen diskriminierenden Handelsbestimmungen bestehen bleiben.

**Brückenschlag:** Der Begriff Brückenschlag wurde in der Schweiz inflationär benützt. Er wurde oft verwendet, um den Handlungsbedarf einer Annäherung zwischen EFTA- und EG-Raum Ausdruck zu geben. In dieser Studie beschränkt sich die Definition auf eine mögliche institutionelle Vorkehrung zwischen den EFTA- und EG-Institutionen selbst.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

**Pragmatische Integration:** Unter diesem Begriff wird die Form der Zusammenarbeit der Schweiz mit der EG in einzelnen Aspekten verstanden. Verhandelt wird demnach nur bilateral sektoriell oder thematisch, wo wirtschaftlich ein Bedürfnis besteht. Im Effekt führt dies zu einer Form des Alleingangs in den Beziehungen mit der EG.

**Beitritt unter Vorbehalten:** Ein Beitritt konnte aus schweizerischer Perspektive nur unter dem Vorbehalt der Weiterführung vor allem der Neutralitätspolitik eine mögliche Option bilden. Aus der Sicht der EG und anderer Länder war dies nie eine praktische Lösung.

**Handelsarrangement:** Ein Arrangement stellt die präferentielle (d. h. bevorzugte) Regelung des Handelsverkehrs der EG mit Drittländern ins Zentrum, welches von weiteren Aspekten sekundiert wird, wie etwa die technologische Zusammenarbeit.

**Besondere Beziehungen:** An der Haager Gipfelkonferenz entschlossen sich die EG-Staaten zu besonderen Beziehungen mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten. Der überaus schwammige Begriff führte schliesslich zu bilateralen Freihandelsabkommen für Industriegüter mit einer multilateralen Handelsverkehrsregelung (sogenannter Ursprung). Zusätzlich erhielt das Freihandelsabkommen den Vermerk der Wünschbarkeit einer evolutiven Integration. Aufbauend wurden somit die Beziehungen zur EG weiter vertieft; dies stand im Gegensatz zur relativ statischen Auffassung der pragmatischen Integration.

#### 4.1.2. Europapolitische Handelloptionen

##### 4.1.2.1. Vom Ableben der Assoziationsmöglichkeit

Wie im ersten Hauptteil dargestellt wurde, hielt die Schweiz das Assoziationsgesuch von 1961 zwar pendent, blieb aber abwartend. Wie eine Assoziation ausgesehen hätte, blieb 1963 offen. Jedoch wären die Handelsbeziehungen zum bindenden Kernstück geworden. Da es keine diesbezüglichen Verhandlungen gab, blieb das Kongruentwerden der beidseitigen Konzeptualisierungen aus.<sup>713</sup> Vorerst versprach die Kennedy-Runde im GATT in der momentanen Handelspolitik genügend Milderung, als auch innerhalb der EFTA der Zollabbau weiter voranschritt. Das Nachbarland Österreich versuchte dagegen nach 1964 aktiv am Assoziationsgesuch festzuhalten.<sup>714</sup> Das Vorgehen

---

<sup>713</sup> Vgl. Zbinden, 2006.

<sup>714</sup> Zum einen war die Alpenrepublik stärker in der Aussenhandelsstruktur vom Export von Agrar- und Rohstoffexporten abhängig, welches Gebiete waren, in denen die EWG sich mehr und mehr protektionistisch verhielt. Zum anderen gab es Bestrebungen, sich aus der Umklammerung der Sowjetunion zu emanzipieren und sich in der westlichen Staatenwelt zu integrieren. Aus diesen Gründen wurde das Gespräch mit der EWG aktiv gesucht, weshalb sich bald der Begriff des „Alleingangs“ eingebürgert hatte; Michael Gehler: Vom Marshall-Plan bis zur EU. Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart. Innsbruck 2006, S. 109-130; Rolf Steininger: Österreichs „Alleingang“ nach Brüssel 1963-1969. In: Michael Gehler und Rolf Steininger (Hg.): Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995. Wien 2000, S. 577-644.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

bedeutete keine Neulancierung des Assoziationsmodells für die Schweiz.<sup>715</sup> Der Assoziationsbegriff verlor innerhalb von zwei Jahren seine Leuchtkraft. Wie sich zeigte, schien der bilaterale Weg einer Assoziation weder erwünscht noch konnten die Umstände als verbessert eingestuft werden. Er war politisch vorbelastet und eignete sich nur noch bedingt für eine Regelung zwischen der EWG und neutralen EFTA-Ländern. An seine Stelle trat eine Art Vakuum, das ab 1965 mit neuen Überlegungen gefüllt werden konnte.

Die Schweiz beobachtete das Verhalten Österreichs mit einer Mischung aus Argwohn, Interesse und Gelassenheit. Zum einen wurde der Schritt kritisiert, weil es den Neutralitätsstatus der Schweiz indirekt berührte. Es bestand kein Interesse an der Provokation politischer Spannungen.<sup>716</sup> Zum anderen war die Abhängigkeit der neutralen Nachbarrepublik von der weiteren Ost-West-Entwicklung für die Schweiz dennoch nicht uninteressant. Sie hatte Präjudizwirkung auf die Möglichkeiten eines Kleinstaats für die eigenständige Verhandlungsführung, der sogenannten *Treaty Making Power*. Die Frage richtete sich weniger auf das, was Österreich wollte, sondern auf das, was die EWG einem assoziierten neutralen Land zukünftig zugestehen würde.<sup>717</sup>

Die EWG-Seite ihrerseits blieb die Antwort schuldig, was mit den Assoziationsgesuchen der Neutralen zu geschehen habe.<sup>718</sup> Sie war nach dem Veto de Gaulles zum Beitritt Grossbritanniens mit der inneren Konsolidierung hinreichend beschäftigt. Anfang 1964 wurde innerhalb der EWG die Diskussion im negativen Sinn wieder aufgegriffen. Ein italienisches Memorandum hielt fest, eine Assoziation sei nur als Zwischenstufe zum Beitritt mit politischer Zielsetzung denkbar.<sup>719</sup> Vor allem war es eine taktische Massnahme, weil die Südtirolfrage gegenüber Österreich deren bilaterales Verhältnis belastete. Obwohl die BRD-Diplomaten dies für eine unnötige Einengung des Handlungsspielraums hielten, blieb innerhalb der EWG eine ausführliche Grundsatzdebatte aus.<sup>720</sup>

---

<sup>715</sup> AfZ NL Jolles 191: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 15.3.1965 zu „Gegenwärtiger Stand des Europa-Problems“.

<sup>716</sup> AfZ NL Jolles 200: Referatstext Jolles vor den Assistenten des Institutes für Höhere Studien und Wissenschaftliche Forschung am 27.4.1964 in Wien, 19 S., S. 3.

<sup>717</sup> AfZ NL Homberger 52.: Bericht Integrationsbüro / Politischer Dokumentationsdienst vom Februar 1965 zur Integration Europas, 70 S., S. 51.

<sup>718</sup> Wie entsprechende Berichte im Europarat bestätigten, blieben die alten Vorbehalte einer Assoziation gegenüber weiterbestehen. Artikel 238 des Römer Vertrags der EWG sah zwar Assoziationen vor, richtete sich aber auf wenig entwickelte Länder aus. Die Assoziationsabkommen Griechenlands oder der Türkei konnten nicht als Präzedenzfall für den Neutralitätsvorbehalt der Schweiz herhalten. Der Vorschlag einer Neutralitätsklausel lediglich im Kriegsfall müsste nach Jolles, weil zu einschränkend, zurückgewiesen werden. Neutralität, die lediglich auf die Kriegsverschonung zurückführte, übersah die Erhaltung der Unabhängigkeit eines Kleinstaates, als auch das Element der Entspannung eines Neutralen; AfZ NL Jolles 181: Bericht der Kommission des Parlaments der EG über die allgemeine Handelspolitik der EWG gegenüber den Drittstaaten und über die Anfragen eines Beitritts oder einer Assoziation europäischer Länder. Tagungsdokument des Parlaments der EG vom 26.1.1963. Frz. Dokument 134, 19 S.; AfZ NL Jolles 180: Notiz Jolles an Wahlen und Schaffner vom 1.5.1963 3 S.: zum Bericht der Politischen Kommission des Europarats zur Neutralität (Struye-Bericht).

<sup>719</sup> AfZ NL Homberger 51.: Bericht des Integrationsbüros vom 24.1.1964 zur 2. Stufe der EWG mit Auszügen aus der Stellungnahme des Wirtschaft- und Sozialausschusses; Schreiben Mission bei den EG vom 12.5.1964 über das italienische Dokument betreffend die EWG-Politik gegenüber Drittstaaten, 6 S.

<sup>720</sup> BAR Koblenz B 102 Signatur 61694: Protokoll der Sitzung der Staatssekretäre für Europafragen vom 25.5.1964.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Anfang 1965 wurden die Gespräche mit Österreich aufgenommen. Die Bezeichnung „Assoziation“ wurde vermieden.<sup>721</sup> In Bern konnte bald beruhigend festgestellt werden, dass sich die Standpunkte bei institutionellen und neutralitätspolitischen Fragen nicht entscheidend annäherten und im Anfangsstadium stecken blieben. Da die Aussicht auf Mitbestimmungsrechte als äusserst gering eingestuft wurde, hätte eine Assoziation vor allem eine Satellisierung mit sich gebracht.<sup>722</sup> Erst mit den Handelsarrangement-Diskussionen und dem Veto Italiens 1968 stellte Österreich seine Bemühungen um eine Assoziation vorübergehend ein und setzte sich wie die Schweiz für Zwischenlösungen ein. Später, Ende 1969, verfolgte Österreich die Herstellung eines Interimabkommens, welches vorgängig zum Freihandelsabkommen realisiert werden sollte.<sup>723</sup>

Österreich verpflichtete sich in einem Staatsvertrag mit der Sowjetunion zur Neutralität. Nach dem Höhepunkt im Kalten Krieg Anfang der 1960er-Jahre entspannte sich das Verhältnis der Sowjetunion gegenüber Westeuropa in den Folgejahren zusehends. Moskau konnte sich gegenüber neutralen Staaten eine weichere Linie leisten und ermöglichte im Endeffekt der Schweiz einen grösseren Handlungsspielraum im Rahmen der *Treaty Making Power*. Die Absichten Moskaus blieben unklar, doch zeigten sich in den wenigen Presseäusserungen, dass die Haltung im Wandel begriffen war. Mit einer möglichen Gegenreaktion der Sowjetunion war immer weniger zu rechnen. Der steigende Aussenhandel der EWG habe zum imperialen Machtverlust der USA beigetragen, hiess es beispielsweise aus Moskau. Spätestens mit dem Austritt Frankreichs aus der NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) 1966 konnte die EWG nicht mehr als wirtschaftlicher Arm jener Organisation betrachtet werden.<sup>724</sup> Mit der Wiederaufnahme der Beamtentreffen der neutralen EFTA-Länder Schweden, Österreich und Schweiz, ausgelöst durch das erneute EG-Beitritts-gesuch Grossbritanniens 1967, fand man ein gemeinsames Forum, die Möglichkeiten der Sicherung der Vertragsfreiheit bei den Aussenhandelskompetenzen zu diskutieren und abzugleichen.<sup>725</sup> Bald war für den schweizerischen Standpunkt klar, dass eine Assoziation mit einer Zollunion nicht mehr in Frage kam. Bei einer Teilnahme würde *Treaty Making Power* bei 20-40% des Aussenhandels mit Drittstaaten aufgegeben. Es käme einem Verlust des „Souveränitätsattributs“ in der Neutralitätspolitik gleich. Die Einschränkungen der staatlichen Handelspolitik, wie sie im Römer EWG-Vertrag

---

<sup>721</sup> AfZ NL Homberger 52.: Notiz Integrationsbüro an Schaffner und Wahlen vom 17.3.1965 über den Ratsentscheid für ein Verhandlungsmandat für Österreich, 2 S.

<sup>722</sup> AfZ NL Homberger 52.: Bericht Integrationsbüro vom 7.7.1965 über die Verhandlungen zwischen Österreich und der EWG, 13 S.

<sup>723</sup> AfZ NL Jolles 557: Notiz Jolles zum Integrationsgespräch mit österreichischem Aussenminister Kurt Waldheim vom 26.4.1968 in Bern; AfZ NL Jolles 572: Notiz Jolles vom 31.1.1969: über Gespräch mit Sektionschef Reiterer vom österreichischen Bundeswirtschaftsministerium in Bern.

<sup>724</sup> Der Einmarsch sowjetischer Truppen in Prag 1968 war in dieser Hinsicht nur ein zeitlich beschränkter Rückschlag; AfZ NL Jolles 549: Notiz Prawda-Auszug über Neutralität von Österreich vom 10.2.1962; AfZ NL Jolles 554: Schreiben der schweizerischen Botschaft in Moskau an Handelsabteilung vom 21.12.1966; AfZ NL Jolles 555: Orientierung über die gegenwärtige integrationspolitische Lage, Bericht EVD (Schaffner) an die Mitglieder des Bundesrats, 9.2.1967, 21 S., S. 7; AfZ NL Jolles 556: Schreiben der schweizerischen Botschaft in Moskau an Jolles vom 23.11.1967 (Artikel aus *Isvestija* vom 18.11.1967).

<sup>725</sup> Das Verhältnis der Schweiz zum Nachbarland blieb bis 1967 angespannt. Beispielsweise ergab sich eine kleine Kontroverse, nachdem Aussenminister Spühler während einem Besuch in Wien sich dahingehend äusserte, die schweizerische EFTA-Solidarität stehe im Gegensatz zum Alleingang Österreichs; NZZ Nr. 1666/1679/1758 vom 18./22.4.1967; AfZ NL Jolles 1024: Notiz Jolles vom 21.6.1967 über bilaterale Integrationsbesprechungen mit Österreich und Schweden auf Beamtenebene.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

(insbesondere Artikel 113) verankert waren, konnten Auswirkungen auf die gesamte Aussenpolitik haben und waren für die Schweiz nicht akzeptabel.<sup>726</sup>

##### 4.1.2.2. Brückenschlaginitiative der EFTA

Eine neue Option eines Nahverhältnisses war 1965 die Annäherung zwischen den EFTA- und EWG-Organisationen selbst. Die Idee eines „Brückenschlags“ reichte theoretisch von einem spezifischen Zollabbau bis hin zu einem Beitritt der EWG zur EFTA. Sie wurde bereits einmal EFTA-intern 1961 diskutiert.<sup>727</sup> Der Brückenschlag-Initiative fehlte es letztendlich an Substanz. Sowohl bei der EFTA wie bei der EG waren Bemühungen nicht einheitlich verteilt. An der EFTA-Ministerkonferenz im Mai 1965 wurde der spektakuläre Vorschlag von Grossbritannien eingebracht. Unter den EFTA-Staaten fand er nur vereinzelt Unterstützung. Die britische Initiative wurde wie ein Notmanöver empfunden. Intern befand sich das Land wegen der zahlungsbilanzbedingten Einführung einer Importsteuer in der Kritik.<sup>728</sup> Extern wirkte die Initiative durch den vorerst verschlossenen Weg in die EWG als eine Art Flucht nach vorne.<sup>729</sup> Dass ein Brückenschlag zu einem umfassenden Zoll- und Handelsvertrag führen würde, schien unglaublich. Solange de Gaulle an der Macht war, würde es der EWG am Willen fehlen. Ausserdem kam aus den Reihen der Exportwirtschaft wenig Unterstützung.<sup>730</sup> Ein halbes Jahr später reichte Dänemark (mit Norwegen)<sup>731</sup> ein Memorandum an die EWG ein. Die Schweiz (sowie Österreich aufgrund des Assoziationsvorhabens und Portugal) lehnte eine Initiative zur Einladung der EWG ab, während Schweden und Grossbritannien eine vermittelnde Haltung einnahmen.<sup>732</sup>

---

<sup>726</sup> AfZ NL Jolles 553: Bericht Integrationsbüro vom 30.1.1967 über *Treaty Making Power*, 8 S.; Notiz Integrationsbüro vom 10.3.1967 zu Kontakten mit Schweden.

<sup>727</sup> Markus Grädel: Vereint marschieren – getrennt schlagen! Die Schweiz, Österreich, Norwegen und Schweden zwischen EWR und Beitritt zur Europäischen Union. Bern / Stuttgart / Wien 2007, S. 102.

<sup>728</sup> AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 12.5.1965, 2 S.

<sup>729</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8491: Telegramm westdeutsche Botschaft in London an AA vom 25.5.1965; Hans R. Krämer: Die EFTA und die Vorschläge für einen „Brückenschlag“. In: Europa-Archiv Folge 20 vom 25.10.1965, Frankfurt a.M., S. 773-780.

<sup>730</sup> AfZ NL Jolles 202: Abschrift Tonband Interview Schaffner vom 30.5.1965 für den „Kölner Deutschlandfunk“, 12 S.; AA B 20-200 Signatur 1259: Bericht westdeutsche Botschaft in Bern an AA vom 16.6.1965.

<sup>731</sup> Literatur zu skandinavischen Ländern: Morten Rasmussen: *The Hesitant European History of Denmark's Accession to the European Communities, 1970-1973*. In: Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 11, Nr. 2, 2005, S. 47-74; Thorsten B. Olesen: *The Dilemmas of Interdependence. Danish Foreign Policy, 1945-1972*. In: Zeitschrift für die Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 7, Nr. 2, 2001, S. 37-63; Hans-Otto Froland: *Choosing the Periphery. The Political Economy of Norway's European Integration Policy, 1948-1973*. In: Zeitschrift für die Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 7, Nr. 1, 2001, S. 77-104; Pekka Visuri: Die finnische Neutralität und die europäische Integration 1960-1973. In: Michael Gehler und Rolf Steininger (Hg.): *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*. Wien 2000, S. 239-245; Mikael Malmberg: *Sweden's Long Road to an Agreement with the EEC*. In: Michael Gehler und Rolf Steininger (Hg.): *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*. Wien 2000, S. 309-336.

<sup>732</sup> AfZ NL Jolles 178: Pressemitteilung der Ministerratstagung der EFTA-Räte vom 28./29.10.1965 in Kopenhagen; BAR Koblenz B 136 Signatur 8491: Telegramm westdeutsche Botschaft Kopenhagen an AA vom 29.10.1965; AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 1.4.1966, S. 12-13.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Auf der EWG-Seite herrschte ebenfalls ein Meinungspluralismus vor.<sup>733</sup> Erschwerend kam hinzu, dass die EWG-Kommission die EFTA kaum als ebenbürtigen politischen Verhandlungspartner betrachtete. Eine Bindung konnte nach Ansicht des EWG-Kommissionspräsidenten Hallstein nur ungleich erfolgen, da die EWG auf eine politische Union ziele.<sup>734</sup> Eine Diskussion des Brückenschlags wurde durch den Ausbruch der internen Krise des leeren Stuhls vertagt.<sup>735</sup> Weil sich nach Beendigung des Krisenzustands die EFTA abwartend verhielt, wurde an der Ernsthaftigkeit des EFTA-Anliegens gezweifelt.<sup>736</sup> Als ein erster Entwurf zur Beantwortung des dänischen Ratsvorsitzes durch das Land Luxemburg ausgearbeitet wurde, stellte sich Frankreich entschieden gegen eine Beantwortung. Einmal mehr war es die BRD (zusammen mit den Niederlanden), welche keine Gelegenheit ausgelassen haben wollte, den EFTA-Raum wirtschaftlich näher an den EWG-Raum zu binden. Die anderen Länder und die EWG-Kommission verwiesen auf die Präferenzbehandlung der EFTA-Länder in der Kennedy-Runde.<sup>737</sup> Eine schriftliche Beantwortung blieb endgültig aus, da Grossbritannien die Sondierungen für ein Beitrittsge such ankündigte. Die BRD trat von ihrem Ansinnen zurück.<sup>738</sup>

Zwischen Juli 1965 und Februar 1969 fanden insgesamt 13 regelmässige Meinungsaustauschgespräche zwischen dem EFTA-Sekretariat und der E(W)G-Kommission statt. Bereits 1959 schlug ein EWG-Ministerratsbeschluss eine Kontaktmission mit der EFTA vor. Damals liess die EFTA diesen Vorschlag unbeantwortet. Erst 1969 ging die Schweiz positiv auf einen erneuten pragmatischen Intensivierungsvorschlag der EG ein, nachdem die damaligen Handelsarrangementsvorschläge scheiterten.<sup>739</sup> Auch einem solch *stillen* Brückenschlag blieb schliesslich wenig Erfolg beschieden, da bald einmal die EG-Erweiterungsdiskussionen erneut lanciert wurden.<sup>740</sup>

---

<sup>733</sup> AA B 20-200 Signatur 1259: Bericht westdeutsche Botschaft in Bern an AA vom 16.6.1965.

<sup>734</sup> AfZ NL Jolles 207: 14. Vorlesung in Erinnerung an Sir Daniel Stevenson von Hallstein am 4.12.1964 vor dem *Royal Institute of International Affairs im Chatham House*, 23 S., mit dem Titel „Einige unserer ‚falschen Probleme‘“.

<sup>735</sup> Zur Krise des leeren Stuhls s. Kapitel 4.1.2.4.; hier: AMAE 77 Handakten Wormser Direktor 50, MF P09050: Interne Notiz Wormser vom 24.9.1965.

<sup>736</sup> PRO FO 371/182358: Schreiben britische Botschaft in Bern an Norman Statham, FO, vom 22.6.1966.

<sup>737</sup> HAEC BAC 144/1992 366: SEC(66) 2167 vom 6.7.1966: Interne Notiz Exekutivsekretär H. Sigrist an die Mitglieder der EWG-Kommission.

<sup>738</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8491: Notiz III A2, Bonn, vom 20.7.1966; BAR Koblenz B 102 Signatur 61702: Notiz BMWi vom 15.11.1966.

<sup>739</sup> Es wurden zwei EFTA-Arbeitsgruppen eingesetzt. Die erste sollte den Umfang möglicher Zollkonzessionen untersuchen. Die zweite sollte die Brückenschlagdokumente mit den Plänen der EG vergleichen. Die Schweizer Forderung nach der „Bekundung der Bereitschaft zu Konsultationen mit den EG-Staaten“ wurde nicht eingehend besprochen; AfZ NL Jolles 193: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 16.11.1968, 25 S.; AfZ NL Jolles 558: Schreiben Jolles an die Mitglieder der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 27.11.1968; AfZ NL Jolles 1288: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 18.12.1968, 11 S.

<sup>740</sup> HAEC BAC 3/1978 1352: Notiz der Generaldirektion der EG vom 6.2.1969.



##### 4.1.2.3. Meyer und Müller: Der einfache Handelsvertrag

Allen Gegenargumenten zum Trotz deckte die Idee eines einfachen Handelsvertrags einen Möglichkeitsraum neben der als wenig aussichtsreich betrachteten Assoziation und einem Brückenschlag ab, der zukünftig nicht ignoriert werden konnte. Hans Joachim Meyer-Marsilius, der Direktor der Handelskammer Deutschland-Schweiz, und Alfred Müller-Armack, der ehemalige Staatssekretär im Auswärtigen Amt, schlugen beide im Jahr 1965 einen einfachen Handelsvertrag vor. Die Variante Meyer-Marsilius war bilateral, diejenige von Müller-Armack multilateral gedacht. Nicht von ungefähr boten beide Vorschläge Lösungsansätze für Länder wie die BRD und die Schweiz, die besonders stark aussenhandelsverbunden waren. Es war kein Zufall, dass die Vorschläge von ausserhalb der offiziellen Handelsdiplomatie kamen. Zum einen sahen andere Verbandsfunktionäre keinen unmittelbaren wirtschaftlichen Handlungsbedarf.<sup>741</sup> Zum anderen wollte man offiziell die Ergebnisse der Kennedy-Runde abwarten. Ein Handelsvertrag hätte die höher eingestufte GATT-Runde durchkreuzt.<sup>742</sup>

Meyer-Marsilius sah einen zwischenzeitlichen Vertrag vor, der eine Ergänzung zum GATT und gleichzeitig ausbaufähig war.<sup>743</sup> Er setzte den Fokus auf die unmittelbare Diskriminierungsgefahr im bilateralen Handelsverhältnis zwischen der Schweiz und der BRD. Der Handel mit der BRD war von überragender Bedeutung (knapp ein Drittel der Importe und ein Viertel der Exporte). Solange der Zollabbau der Kennedy-Runde nicht vollzogen wurde, wurde der spezifische Export deutlich diskriminiert und provozierte Produktionsverlagerungen ins Ausland. Auf diesen wunden Punkt zielte später auch eine detaillierte und Aufsehen erregende Studie der Handelskammer Deutschland – Schweiz von Mitte 1967, der sogenannte „Diskriminierungsbericht“.<sup>744</sup> Auch beim Bund wurde registriert, dass sich ab 1963 erstmals die traditionellen Warenströme trotz allseitigem Wachstum leicht verlagerten (im 1-4 % Bereich der relativen Aussenhandelsanteile). Dies konnte als Ausdruck zunehmender Diskriminierung gewertet werden, da die Schweiz der dritt wichtigste Aussenmarkt der EWG mit dem grössten aller Handelsdefizite war.<sup>745</sup> Es hatte sich ein Paradox eingestellt: die EFTA-Exporte refinanzierten teilweise das EWG-Handelsdefizit der Schweiz. Dieses

---

<sup>741</sup> Ende 1965 schied Homberger aus dem Amt des Vorortdirektors aus, nicht ohne noch einmal seine grundsätzliche Abneigung gegen die EWG in der Delegiertenversammlung des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins kundzutun. Sein Nachfolger Peter Aebi verspürte ebenfalls keinen unmittelbaren Tatendrang im Namen der Exportindustrie. Die Situation im Aussenhandel sei keine Notlage zu eiligen Entschlüssen; Heinrich Homberger: Schweizerische Handelspolitik im Wandel der Zeiten. Eine Standortbestimmung. Referat der DV des SHIV vom 18.9.1965. Hg.: OSEC Nr. 69. Zürich / Lausanne 1965; Leserbrief NZZ Nr. 4672 vom 5.11.1965 zum Vorwurf einer marxistischen EWG; NZZ Nr. 2441 vom 3.6.1966.

<sup>742</sup> HAEC BAC 3/1978 255; Briefentwurf Hijzen an Meyer-Marsilius vom 10.3.1965; AA B 20-200 Signatur 1259; Interne Notiz AA vom 25.3.1965.

<sup>743</sup> Tages-Anzeiger vom 5.1.1965; Schweizerische Handelszeitung Nr. 1 vom 7.1.1965.

<sup>744</sup> NZZ Nr. 1749 vom 21.4.1967; AfZ IB Vorort 290.4.14.6.: Ergebnisvergleich Kennedy-Runde und Diskriminierungsbericht Deutschland-Schweiz der Handelskammer Deutschland-Schweiz vom Juni 1967, 64 S.

<sup>745</sup> 1964 EFTA-Handel Anteil 19,5% mit Steigerung seit 1959 um 55%. Export nach EWG von 42,3% auf 40,5% und nach EFTA von 17,8 auf 19,5% von 1963 auf 1964, was Zunahme Export nach EWG von 5% und nach EFTA von 20,5% zugleich bedeutet; AfZ NL Homberger 52.: Bericht Integrationsbüro / Politischer Dokumentationsdienst vom Februar 1965 zur Integration Europas, 70 S., S. 19; NZZ Nr. 2008 vom 6.5.1966; AfZ NL Jolles 560: Bericht des Integrationsbüros über die Auswirkungen der EWG-EFTA-Zollpolitik auf den schweizerischen Aussenhandel vom 13.7.1967.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Zusammenspiel funktionierte solange, als dass die Hochkonjunktur anhielt und sich für die schweizerische Exportindustrie nicht irreversible Marktverlagerungen einstellten. Langfristig musste der Marktzugang zur EWG gesichert werden, sonst ging er teilweise verloren. Meyer-Müllers zentrales Argument der Produktionsverlagerungen war zugleich seine Schwachstelle. In Zeiten der Hochkonjunktur entspannten volkswirtschaftlich betrachtet solche Massnahmen eher.<sup>746</sup> In einem Bericht des Integrationsbüros wurde der Vorschlag abgelehnt, obwohl zugegeben wurde, ein Handelsvertrag sei völkerrechtlich und staatsrechtlich am einfachsten.<sup>747</sup>

Zusammen mit der Brückenschlag-Initiative brachte Müller-Armack den Vorschlag einer multilateralen Handelsvertragsvariante ein. Seines Zeichens hatte er sich schon in Amtstagen aktiv für eine Regelung zwischen EWG und EFTA eingesetzt. Nun wiederholte er sein Anliegen spezifiziert.<sup>748</sup> Eine Freihandelszone als gemeinsame Klammer in Westeuropa war nichts Neuartiges, sondern knüpfte an die ältere OEEC-Diskussion der 1950er-Jahre an. Müller-Armack plädierte für den Weg der „schlichten Koexistenz“. Gerade für die neutralen Staaten werde es nie eine politische Lösung geben. Deshalb bedürfe es auf jeden Fall einer „wirtschaftspolitischen Konstruktion“. Diese rein handelspolitische multilaterale Lösung hatte den Nachteil, dass Grossbritannien bei einer umfassenden EFTA-EWG-Regelung wohl das Interesse an einem Beitritt verlieren würde.<sup>749</sup> Nachdem die EWG-Vertreter das Konzept ablehnten, erarbeitete Müller-Armack ein weiteres Papier. Die Öffnung des Gemeinsamen Markts hin zu Beitritten und Assoziationen sollte von Frankreich erkaufte werden. Frankreich könne sich von der EWG niemals zurückziehen, weil deren Industrie und Landwirtschaft von der Wirtschafts- und Agrarunion abhängig sei. Im Gegenzug sollte eine Vertragsänderung zu einem Abgehen von Mehrheitsentscheidungen bei wichtigen Fragen angeboten werden. Für EWG-Kommissionspräsident Hallstein und für BRD-Bundeskanzler Ludwig Erhard war das „Wasser auf die Mühlen“ für de Gaulle. Der Vorschlag Müller-Armacks ging ihnen zu weit.<sup>750</sup> Trotz aller Ablehnung zeigten die beiden Initiativen weitere Möglichkeiten auf, wie ein Nahverhältnis zwischen EFTA und EWG gestaltet werden konnte.

---

<sup>746</sup> Wie eine interne Umfrage des Vororts zeigte, waren Handelsverlagerungen von der EWG zur EFTA nicht das Hauptproblem, sondern die Frage, wie der so genannte Veredlungsverkehr im Aussenhandel in einem zunehmend arbeitsteilig werdenden Westeuropa verbessert werden könnte; AfZ IB Vorort 1.5.3.17.: Protokolle der Vorortssitzungen vom 12.7., S. 3-4, und 30.8.1965, S. 17-20.

<sup>747</sup> AfZ NL Jolles 553: Bericht Integrationsbüro vom 30.11.1966 über eine handelsvertragliche Regelung des Verhältnisses Schweiz / EWG, 6 S.

<sup>748</sup> Zbinden, 2006, S. 63-89; AfZ NL Homberger 52b: Memoranden Müller-Armack: Konzept für Verhandlungen zwischen der EWG und der EFTA (28.5.1965, 12 S.) und Konzeption für die künftige europäische Integration (7.11.1965, 19 S.); NZZ vom 16.6.1965.

<sup>749</sup> Joachim Willmann: Der „Brückenschlag“ zwischen EWG und EFTA. Eine Illusion. In: Europa-Archiv Folge 20. Frankfurt a.M. vom 25.10.1965, S. 781-787.

<sup>750</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8491: Interne Notiz Prass an den Bundeskanzler vom 9.12.1965: zu Gespräch mit Hallstein am 10. zu 8-seitigem Konzept Müller-Armack.

#### 4.1.2.4. Pragmatische Integration als Alleingang: Selbst- und Fremdbilder

Die französische Botschaft in Bern erstattete Bericht über eine Plenumssendung im nationalen Radiosender Beromünster zum Thema Neutralität und europäische Integration. Die Tendenz zur Nationalstaatlichkeit hätte zu einer verstärkten innenpolitischen Akzeptanz der Neutralität geführt. Beunruhigend seien nicht neuartige Ideen gewesen, sondern im Gegenteil der herrschende Konservatismus.<sup>751</sup> Mitte der 1960er-Jahre fand eine Bezeichnung in der Einschätzung der Lage zwischen dem EFTA- und EWG-Raum eine Aufwertung, die als „pragmatische Integration“ bezeichnet wurde. Jedes EFTA-Land suchte sich einen alleinigen Weg gegenüber der E(W)G, als zuweilen recht undefinierte „Zwischenlösung“, bis eine Gesamtlösung gefunden worden war.<sup>752</sup> Der pragmatische Ansatz wurde somit eine Art natürlicher Gegenpol zur Idee einer Gesamtlösung. Sie sollte einen enormen Einfluss auf die internen Diskussionen der Schweiz im Vorfeld der strategischen Ausrichtung für die EG-Verhandlungen erhalten, weshalb an dieser Stelle der geistige Hintergrund kurz erläutert wird.

Nachdem der Assoziationsversuch gescheitert war, richtete sich die Schweiz gegenüber der EG, soweit es ging, neu ein. Um die Beziehungen aufrechtzuerhalten, wurde der Missionsleiter Paul Wurth offiziell von der EWG beglaubigt.<sup>753</sup> Das Integrationsbüro des EPD / EVD wurde neu ausgerichtet.<sup>754</sup> In dieser Hinsicht war es die logische Konsequenz, dass der bisherige Leiter des Integrationsbüros und Europastrategie Jolles nach Mitte 1966 das Amt des Direktors der Handelsabteilung übernahm. Inhaltlich war es aber vor allem die von Weitnauer geführte pragmatische Handelspolitik, welche für die 1960er-Jahre gegenüber der E(W)G prägend war. Das Filetstück war die multilaterale Kennedy-Runde. Bis zu ihrem Abschluss wurde eine Grundsatzdebatte über die europäische Integration vermieden.<sup>755</sup> Daneben bestanden die Bemühungen bei sektoriellen Einzelproblemen, wie beim Käsehandel, dem Textilveredelungsverkehr oder im Uhrensektor. Mitte der 1960er-Jahre förderten zwei Denkmuster das geistige Fundament der pragmatischen Integration. Zum einen wurde das Selbstbild der kämpferischen Welthandelsnation Schweiz hochstilisiert. Zum anderen wurde das Fremdbild gegenüber der E(W)G stark von der Haltung des französischen Staatspräsidenten de Gaulle geprägt. In der Summe zeigte sich, dass sich die Schweiz hinsichtlich

---

<sup>751</sup> AMAE 72 EU Serie 1961-1970: 108: Bericht des französischen Botschafters in Bern an Aussenminister / Europadirektion vom 10.11.1964.

<sup>752</sup> BAR Koblenz N 1266 NL Hallstein 1115: Private Notiz Meyer an Hallstein vom 8.12.1964.

<sup>753</sup> AA B 20-200 Signatur 1259: Telegramm westdeutsche Botschaft in Bern an AA vom 10.7.1963.

<sup>754</sup> Der Aufgabenkatalog des Integrationsbüros beinhaltete die Weiterführung der Dokumentation, die Prüfung der Auswirkungen von EWG-Beschlüssen, die Koordination der schweizerischen Position und falls notwendig, die Vorbereitung von schweizerischen Interventionen. Anfang 1966 war der Reorganisationsprozess beim Bund abgeschlossen. Das Integrationsbüro hatte seine interdepartementale Eigenständigkeit weitgehend verloren. Es wurde zum Sachbearbeiter handels- und wirtschaftspolitischer Aspekte. Die Handelsabteilung richtete selbst einen Dienst für Integrationsfragen ein. Die Koordination mit dem EPD erfolgte über die Ständige Wirtschaftsdelegation; AfZ NL Jolles 175: Notizen EVD vom 20.3. und 10.4.1964; Notiz vom 7.1.1966 über die Verlagerung des Schwerpunktes der Tätigkeit des Integrationsbureaus, 4 S.

<sup>755</sup> AfZ NL Jolles 217: „Heutige Lage der Schweiz in der Integrationspolitik“, Zusammenfassung der Orientierung Jolles an der gemeinsamen Sitzung des Ständigen Ausschusses für Aussenpolitik und des Ständigen Ausschusses für Wirtschaftsfragen der FDP vom 18.3.1965.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

der Neutralität und wirtschaftspolitischen Situation gestärkt fühlte. In diesem Rahmen wurde ein vergrößerter Handlungsspielraum gegenüber der E(W)G verortet.

Nach dem Scheitern der Assoziationspläne hielten Schaffner und seine Entourage das Bild der selbstbewussten Welthandelsnation mit seinem organischen Lebensnerv, dem Export, für die schweizerische Prosperität hoch. Zentrales Element des Selbstbildes der Schweiz war eine handelspolitische Sichtweise:

„Die Hochwertigkeit zusammen mit der Preiswürdigkeit der Schweizerware hat uns bisher trotz mannigfacher Schwierigkeiten und Hindernisse immer erlaubt, den Strom des Exportes – dieses Lebensbluts unserer Wirtschaft – aufrechtzuerhalten. [...] So liegt das Hauptgewicht unserer andern aussenpolitischen und vor allem aussenwirtschaftlichen Probleme deutlich in unserer engern Umwelt, d.h. der abendländischen, europäisch-amerikanischen Welt. Diese Ländergruppe ist weitgehend identisch mit der wirtschaftlich hochentwickelten Welt. Mit ihr in erster Linie unterhält die Schweiz ihre ausgedehnten Handelsbeziehungen; was in diesem Weltteil vor sich geht, ist für den wirtschaftlichen Wohlstand, aber auch für die kulturelle und geistige Blüte unserer Landes von entscheidender Bedeutung.“<sup>756</sup>

Die schweizerische Aussenhandelsabhängigkeit wurde zur aufrechten Haltung hochstilisiert:

„Die schweizerische Wirtschaftsgeschichte ist diejenige eines ständigen Kampfes um den Absatz, um die Bevölkerung zu erhalten und zu entwickeln. Dies ist der Grund, warum die Schweiz die Grundsätze eines freien und nicht diskriminierten Welthandels vertritt.“<sup>757</sup>

Dem gesteigerten Gefühl der Daseinsberechtigung stand die „allgemeine Illusionslosigkeit mit Bezug auf die Chancen einer direkten Verständigung zwischen den beiden Integrationsgruppen“ entgegen.<sup>758</sup> In der momentanen Situation standen sich innerhalb der EWG zwei grundsätzliche Philosophien gegenüber; diejenige des Funktionalismus und de Gaulles „*Europe de patries*“. Während erstere eine für die Schweiz geradezu antagonistische politische Leitkultur verkörperte, verortete man in der Politik de Gaulles Annäherungspunkte. Der allgemeine globale Wandel in der geopolitischen Lage liess eine Tendenz zur Politik letzterer erkennen. Der von der Hallstein-Kommission verkörperte Funktionalismus betonte die innere Dynamik, die zur politischen Einigung über einen Supranationalismus führen werde. Um diese Dynamik zu erhalten oder wenn nötig zu beschleunigen, müssten den existierenden Gemeinschaften mehr und mehr auch Aufgaben auf dem Gebiet der Politik zugewiesen werden, damit allmählich die politische Einigung Europas, gewissermassen in der Funktion eines Zusammenwachsens der nationalen Wirtschaftskörper der Sechs, heranreife. Das Allianz-Denken de Gaulles hingegen forderte eine ständige und sich stets wiederholende Willenseinigung der beteiligten Staaten, ehe auf bestimmten Sektoren die Einigung

---

<sup>756</sup> AfZ NL Jolles 202: Referatstext Schaffner: „Die Schweiz in den Strömungen der Weltpolitik“ an der DV der FDP Schweiz vom 8.5.1965, 18 S., S. 7 und 11.

<sup>757</sup> AfZ IB Vorort 290.4.1.10.: Referatstext Olivier Long, Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge, am Schweizerischen Gewerbekongress vom 14./15. Mai 1964 in Lausanne, 15 S., S. 3.

<sup>758</sup> AfZ NL Jolles 202: Referatstext Schaffner „Handelspolitischer Überblick“ am schweizerischen Botschaftertag vom 3.9.1964 37 S., S. 30.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

voranschreiten durfte. Das Verhältnis war konfliktiv. Bereits de Gaulles Veto 1963 lähmte den politischen Zusammenschluss des alten Kontinents. Auch die Bemühungen der fünf anderen EWG-Staaten zusammen mit Grossbritannien in der Westeuropäischen Union (WEU) brachten in der Folge wenig Ertrag. Entsprechend illusionslos beurteilte die Berner Führung auch bei einstweiligen Relanceplänen eine Änderung, solange der französische Staatspräsident am Ruder blieb.<sup>759</sup>

Die Diskrepanz zwischen politischer und wirtschaftlicher Einigung der E(W)G hielt an. Sie konnte einen neuen flexiblen Weg für wirtschaftspolitische Alternativen der Annäherung der Schweiz eröffnen. Nicht zu übersehen war demgegenüber die fortschreitende innere Konsolidierung der EWG. Die Besorgnis in de Gaulles Politik um die innere Ausgestaltung wird denn auch in neueren Studien stärker betont. Verwirklicht wurden die Gemeinsame Agrarpolitik und die Zollunion (auf 1967).<sup>760</sup> Mit grossem Interesse verfolgte Bern die Mitte 1965 beginnende Krise des leeren Stuhls, als sich Frankreich von der aktiven Teilnahme zurückzog. Im Kern ging es um die weitere innere Ausgestaltung der EG.<sup>761</sup> Am Ende konnte über den sogenannten Luxemburger Kompromiss Anfang 1966 Frankreich zur Weiterarbeit in der EWG bewogen werden. Man einigte sich darauf, dass man uneinig war („*agreement to disagree*“).<sup>762</sup> Für die Schweiz bewies die Krise einmal mehr die Einschränkung der Supranationalität durch de Gaulle.

---

<sup>759</sup> AfZ NL Homberger 52: Bericht Integrationsbüro / Politischer Dokumentationsdienst vom Februar 1965 zur Integration Europas, 70 S.; AfZ NL Jolles 217: Referatstext Wahlen „Die Integration Europas“ vom 12.2.1965 vor den parlamentarischen Kommissionen für Auswärtige Angelegenheiten (20. und 24.2.).

<sup>760</sup> Aber auch erste Richtlinien und Verordnungen der EG in den Bereichen Arbeitnehmer-Freizügigkeit, Kapitalverkehr, Kartellpolitik sowie der Ausbau des Abkommensnetzes mit unterentwickelten Staaten; in der Verkehrspolitik waren erst Vorschläge vorhanden. In der gegenwärtigen Lage aber war für die Rheinschifffahrt die Mannheimer Akte mit der Rheinzentralkommission noch gültig, in der auch die Schweiz Sitz und Stimmrecht hatte; Vgl. zur Politik de Gaulles: Ludlow, 2006a.

<sup>761</sup> Brennpunkt war eine Vermengung mehrerer Faktoren: die Fusion der drei Exekutiven EWG, EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) und EURATOM zur EG (Vertrag wurde bereits im April 1965 geschlossen), dann die Rolle des europäischen Parlaments, insbesondere die Budgetkompetenzen bei der künftigen Agrarmarktfinanzierung bei der Umsetzung eines Fonds als Eigenmittel sowie die mögliche Abkehr von der Einstimmigkeit hin zum qualifizierten Mehr, wie es die dritte Stufe der Umsetzung des Römer Vertrags vorsah. Sie alle bildeten fundamentale Weichenstellungen. Auslöser der Krise war die Präsentation der EWG-Kommissionsvorschläge, ohne dass die Regierungen vorgängig konsultiert wurden. In der Folge brach der bereits bestehende Interessenskonflikt über die unterschiedlichen Ansichten der EWG-Mitgliedsstaaten auf und führte zum Abzug der französischen Delegation in Brüssel nach der entscheidenden Verhandlungsnacht zu Beginn des Monats Juli 1965. Frankreich weigerte sich, das Junktim zwischen Agrarfinanzierung und der Verstärkung der Befugnisse des Parlaments zu akzeptieren, wie von EWG-Partnern gefordert wurde und es auch Vorschlag der EWG-Kommission war. Frankreich hätte die Agrarpolitik, für die es hart zu eigenen Vorteilen gerungen hatte, teilweise aus der Hand geben müssen. Auch die Frage nach den Mehrheitsentscheiden blieb in der Folge blockiert, was in Bern zu der Ansicht führte, die Haltung Frankreichs sei taktischer Natur gewesen, um die Konditionen für die dritte Phase der Umsetzung der EWG ab 1966 neu zur Disposition zu stellen. Frankreich wolle keine Souveränitätsverzicht mehr dulden und die Hegemonialstellung in der EWG festigen; Vgl.: AfZ NL Jolles 172: Bericht der Schweizerischen Mission bei den EG vom 4.6.1965 zum heutigen Stand der Brüsseler Integrationsbestrebungen, 24 S.; AfZ NL Homberger 52.: Telegramm Soldati, an Wahlen, Schaffner sowie Stopper und Jolles vom 6.7.1965; AfZ NL Homberger 52b.: Bericht Schweizerische Mission bei den EG zur Krise der EWG vom 6.8.1965, 27 S.; Bericht des Integrationsbüros „Die EWG – Krise vom Juni 1965“ vom 23.8.1965, 28 S.

<sup>762</sup> NZZ Nr. 441 vom 2.2.1966. Vgl.: Ludlow, 2006, S. 40-124.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Zusätzlich wurde de Gaulles Politik vom Wandel der geopolitischen Lage im Kalten Krieg begleitet. Berns Ansicht war folgende: Die starre bipolare Ordnung „zwischen freier Welt unter Führung Washingtons und Kommunismus unter Führung Moskaus“ würde einer Welt des „Polyzentrismus“ weichen. Die neu entstandene pluralistische Vielfalt bestände zusätzlich durch wirtschaftlich und politisch wiedererstarke westeuropäische Staaten, allen voran de Gaulles Frankreich (Bau einer eigenen Atombombe und Austritt aus der NATO), die neue Atommacht China, sowie souveräne postkoloniale Staaten in Afrika und Asien. Durch die Verlagerung der Krisenlage nach Südostasien (Vietnam) werde der Fokus auf Europa abgeschwächt. Die Tendenz einer Ostauflockerung könnte die ideologische Auseinandersetzung in den Hintergrund treten lassen. Die politische Kraft zur Einigung Europas verlöre an Zugkraft und konnte in eine Stagnationsphase geraten. Die damit verbundene Tendenz zur Nationalstaatlichkeit der anderen Länder führe nach Ansicht der Schweizer Diplomaten zur Aufwertung der schweizerischen Neutralität. Das grosse Gegenargument der EWG zur Annäherung der Schweiz sei hinfällig geworden. Indizien waren, dass die USA nicht mehr in gleicher Weise an der Stärkung der EWG interessiert und weniger bereit seien, die wirtschaftliche Diskriminierung im höheren politischen Interesse in Kauf zu nehmen oder aber die verstärkte Kontaktnahme der osteuropäischen Staaten.<sup>763</sup>

Vorschläge der französischen und westdeutschen Botschafter in Bern, die Schweiz möge angesichts der bestehenden Tendenzen gar einen Beitritt in die EWG ohne Berücksichtigung Grossbritanniens in Betracht ziehen, wurden nicht wahrgenommen.<sup>764</sup> Solange de Gaulle an der Macht war, sah man sich in Bern bestärkt, den Weg der nationalen Eigenständigkeit und damit die pragmatische Integration weiterzuverfolgen. Doch bald einmal musste die Situation verändert eingestuft werden, als Gerüchte aufkamen, Grossbritannien werde ein erneutes EG-Beitrittsbegehren stellen.<sup>765</sup>

##### 4.1.2.5. Ein Beitritt unter Vorbehalt?

Bereits seit dem Frühjahr 1966 war in diplomatischen Sphären erkennbar, dass Grossbritannien erneut ein Beitrittsgesuch stellen würde. Vorerst wurde der Abschluss der Kennedy-Runde abgewartet, als auch die EG sich wieder innerlich nach der Krise des leeren Stuhls konsolidieren musste.<sup>766</sup> Nach der Sondierungsphase im Frühjahr 1967 und mit dem Abschluss der GATT-Runde stellte Grossbritannien am 10. Mai 1967 sein zweites Aufnahmegesuch. Es folgten Irland (10.5.),

---

<sup>763</sup> AfZ NL Jolles 191: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 15.3.1965 zu „Gegenwärtiger Stand des Europa-Problems“; AfZ NL Jolles 217: „Heutige Lage der Schweiz in der Integrationspolitik“, Zusammenfassung der Orientierung durch Minister Jolles an der gemeinsamen Sitzung des Ständigen Ausschusses für Aussenpolitik und des Ständigen Ausschusses für Wirtschaftsfragen der FDP vom 18.3.1965.

<sup>764</sup> AMAE 72 EU Serie 1961-1970: 108: Bericht französischer Botschafter in Bern an Aussenminister / Europadirektion vom 23.11.1965; *La Suisse et l'idée européenne depuis la fondation de la C.E.E.*; AMAE 72 EU Serie 1961-1970: 109: Schreiben französischer Botschafter in Bern an Aussenminister / *Direction Générale des Affaires Economiques et Financières* vom 9.2.1966; AA B 20-200 Signatur 1259: Schreiben westdeutsche Botschaft in Bern an AA vom 23. und 30.3.1966.

<sup>765</sup> AfZ NL Jolles 1341: Protokolle der Sitzungen der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 2. und 16.3.1966.

<sup>766</sup> AfZ NL Jolles 192: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 21.3.1966.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Dänemark (11.5.) und Norwegen (21.7.). Schweden stellte ein unpräzises Verhandlungsgesuch (26.7.), als Reaktion auf das Vorgehen der Nachbarländer. Österreich stand bereits in Verhandlungen zu einer Art Assoziation.<sup>767</sup> Im November 1967 bahnte sich eine Entscheidung in der Frage der Erweiterung an. Grossbritannien geriet in eine erneute Zahlungsbilanzkrise und lieferte Frankreich das Argument die Beitrittsfrage zu verschieben.<sup>768</sup> Das Verhandlungsgesuch Grossbritanniens, wurde pendent gehalten.<sup>769</sup>

Die Episode des zweiten Beitrittsgesuchs 1967 konnte im Rückblick als eine Art Generalprobe für kommende Verhandlungen interpretiert werden. Weil die Schweiz ihr Verhandlungsgesuch vom 15. Dezember 1961 nicht erneuerte, wurde sie von der EG als nicht aktueller Bittsteller marginal berücksichtigt. Es degradierte sie in die Drittklassigkeit, obwohl Offenheit für Gespräche signalisiert wurde. Letztendlich zeigte die Episode auf, dass eine schweizerische Gesamtlösung von der EG-Erweiterung um Grossbritannien abhing. Innerhalb der EFTA vertrat die Schweiz deshalb vehement einen Gesamtlösungsansatz. Grossbritannien sei zur Berücksichtigung der Nichtbeitrittskandidaten angewiesen. Obwohl die Beitrittsabsichten der Briten in Bern als chancenlos gewertet wurden, konnte innerhalb der EFTA eine zufriedenstellende Ausgangslage für kommende Verhandlungen geschaffen werden. Die Aufrechterhaltung des EFTA-Freihandels wurde verankert. Grossbritannien wurde zu Konsultationen verpflichtet. Gleichzeitig wurde intern von EPD-Rechtsberater Rudolf Bindschedler die Gelegenheit genutzt, einen Beitritt zur EG unter Vorbehalten vorzuschlagen. Obwohl dessen Berichte geheim gehalten wurden, hatten sie intern enormen Einfluss auf die strategische Ausrichtung, weshalb hier der Ansatz genauer erläutert wird.

Das EVD interpretierte früh, dass die aktuelle Situation gegen eine Aufnahme Grossbritanniens in die EG sprach. Nach dem Luxemburger Kompromiss wurde zwar eine Gewichtsverschiebung vom gemeinschaftlichen Organ der EWG-Kommission auf die zwischenstaatliche Instanz des EWG-Ministerrats gestellt. Ein britischer Beitritt würde den supranationalen Charakter weiter schwächen und die Grossmachtspiele um einen weiteren *Player* erweitern. Dennoch war der weitere Einigungsprozess nicht völlig erlahmt. Mitte 1967 setzte die EG die Fusion der drei Exekutiven (EWG, EGKS, EURATOM) mit einer Übergangsfrist von drei Jahren durch. Während dieser Zeit dürfte keiner der sechs Mitgliedstaaten ein Interesse an einer Erweiterung haben. Denn Regelungen der Agrarordnung standen aus und man achtete auf eine Hochhaltung der Supranationalität und die politische Zielsetzung. Entscheidend war, dass Frankreich seine Vetoposition unter de Gaulle nicht verloren hatte. Die anderen Fünf würden Frankreich nicht stark unter Druck setzen, weil wichtige interne Entscheidungen anstanden. Die BRD im Besonderen wollte keine Kampffront, sondern eine konstruktive Arbeitsfront aufbauen und sah sich in der Rolle des „ehrlichen Maklers“. <sup>770</sup> Grossbritanniens Motive einer wirtschaftlichen Hinwendung und politischen Partizipation selbst standen

---

<sup>767</sup> Vgl.: Helen Parr: *Britain's Policy Towards the European Community. Harold Wilson and Britain's World Role.* London 2007; Oliver J. Daddow: *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC.* London 2003.

<sup>768</sup> AfZ NL Jolles 556: Text Pressekonferenz de Gaulle vom 27.11.1967.

<sup>769</sup> In der Folge ging es um eine Art Krisenvermeidungsstrategie. Frankreich schlug eine technologische Zusammenarbeit vor, um kein Veto einzubringen; AfZ NL Jolles 562: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 12.12.1967.

<sup>770</sup> Vgl. zur BRD: Henning Türk: *The Grand Coalition in West Germany and Great Britain's Second Application to Join the European Communities, 1966-1969.* In: Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 13, Nr. 1, 2007, S. 49-68; Philippe, 2007, S. 58-93.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

der eigenen Zahlungsbilanzkrise und den inneren Zielsetzungen der EG entgegen. Es wurde befürchtet, dass die Zahlungsbilanz noch stärker in ungünstiger Richtung belastet werden könnte und Grossbritannien die Leistungen an den Agrarfonds kaum zu tragen in der Lage sein konnte.<sup>771</sup> Die zweite Beitrittsperiode zeigte schliesslich für Jolles auf, dass die EG momentan nach Aussen kaum verhandlungsfähig war.<sup>772</sup>

In einer Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung, einem *Think-Tank* aus führenden Politikern, Intellektuellen und Beamten unter der Leitung Weitnauers aus der Zeit der Assoziationsepisode, wurde die weitere Strategie abgesegnet. Denn Schwedens Vorgehen, sein Verhandlungsgesuch zu erneuern, zwang die Berner Führung, einen Schritt zu unternehmen. Man verzichtete auf eine bundesrätliche Erklärung in Brüssel. In der bereits im Kapitel zur Kennedy-Runde dargelegten Beantwortung der Interpellation Weber sah man eine ausreichende Stellungnahme. Es wurde integrationspolitische Flexibilität suggeriert. Ein weiteres Drängen in Brüssel tat Schaffner als „lächerliche Stilübung“ ab und Jolles sprach von einer „Scheinübung“. <sup>773</sup>

Die Reaktion in Brüssel war eine „betonte Indifferenz“. Vertreter der EG vermieden es, Stellung zu beziehen, da keine offizielle Auffassung der Gemeinschaften vorhanden war.<sup>774</sup> Einen erheblichen Pressewirbel in der Schweiz evozierte die Rede des französischen Aussenministers, Maurice Couve de Murville, vor dem EG-Ministerrat Mitte Juli 1967. In dieser Rede wurde die Schweiz nicht als „Kandidat“ gehandelt und damit auf die Stufe von Portugal und Finnland gesetzt.<sup>775</sup> Die Schweiz, so der Medientenor, bleibe aussen vor und die Beantwortung der Interpellation Weber des Bundesrats sei ohne Wirkung gewesen.<sup>776</sup> Um den Eindruck zu verwischen, die Schweiz würde drittrangig behandelt werden und verhalte sich inaktiv, musste Schaffner wiederum reagieren. Er nutzte die Gelegenheit der Beantwortung einer weiteren Interpellation, um noch einmal den schweizerischen Standpunkt darzulegen. Die schweizerische Haltung sei durch Konstanz und Geradlinigkeit und nicht durch Reflexbewegungen gekennzeichnet. Die Zielsetzung bleibe die Schaffung eines umfassenden europäischen Marktes, um die sinnwidrige Spaltung zu überwinden. Die Integrationsentwicklung werde beim Bund aufmerksam verfolgt. Eine Lösung werde unter voller

---

<sup>771</sup> Vgl.: AfZ NL Jolles 555: Orientierung über die gegenwärtige integrationspolitische Lage, Bericht EVD Schaffner an die Mitglieder des Bundesrats, 9.2.1967, 21 S.; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 18.10.1967, 13 S.

<sup>772</sup> AfZ NL Jolles 565: Bericht Jolles vom 27.12.1967 über die integrationspolitische Lage nach der Sitzung des EG-Ministerrats vom 19.12.1967, 8 S.

<sup>773</sup> AfZ NL Jolles 555: Entwurf Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 24.6.1967, 35 S.

<sup>774</sup> Auf informeller Ebene brachten die EG-Länder und die EG-Kommission der Schweiz gegenüber Verständnis auf, wie diplomatische Sondierungen aufzeigten; AfZ NL Jolles 177: Notiz Jolles an Schaffner vom 29.3.1967; AMAE EU Serie 1961-1970: 109: Schreiben französischer Botschafter in Bern an Aussenminister / *Direction Générale des Affaires Economiques et Financières* vom 7.6.1967; AA B 20-200 Signatur 1848: Niederschrift des Gesprächs Lahr mit Troendle vom 18.7.1967, 14.7.1967; AfZ NL Jolles 557: Notiz Handelsabteilung vom 3.8.1967.

<sup>775</sup> AfZ NL Jolles 555: Abschrift der Deklaration des Aussenministers Couve de Murville an der EG-Ratssitzung vom 10.-11.7.1967 über die Beitrittsanfragen von Grossbritannien, Irland, Dänemark.

<sup>776</sup> National-Zeitung vom 13.7.1967; Basler Nachrichten vom 15./16.7.1967; Die Weltwoche vom 21.7.1967; AfZ NL Jolles 557: Notiz des EVD vom 21.7.1967.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Aufrechterhaltung der ständigen Neutralität angestrebt. Dagegen müssten die Modalitäten neu überdacht werden. Das Verhandlungsgesuch sei somit nach wie vor pendent.<sup>777</sup> Erleichtert konnte schliesslich im sogenannten Erweiterungsbericht der EG-Kommission nachgelesen werden, dass auch die EG das Gesuch für nach wie vor pendent hielt.<sup>778</sup> Zur Bekräftigung reiste Jolles ohne Delegation mit Zustimmung der Ständigen Wirtschaftsdelegation für seinen ersten (sic!) Höflichkeitsbesuch nach Brüssel.<sup>779</sup> Nach dem Gespräch mit dem neuen EG-Kommissionspräsidenten Rey befand er, dass eine nähere Präzisierung der schweizerischen Absichten nicht notwendig sei.<sup>780</sup> Diese Signalisierung zur Bereitschaft für Gespräche konnte jedoch nicht verhindern – wie sich in den folgenden Jahren zeigte, dass die Schweiz in der Rangordnung der EG zur Verpflichtung einer Regelung hinter die Anliegen Schwedens und Österreichs rutschte. Die Schweiz passte lediglich ihre abwartende Haltung der Vorjahre den Umständen an.<sup>781</sup>

Das britische Beitrittsgesuch führte zu einer Klärung, wie das Verhältnis Grossbritanniens und seiner Partnerländer im EFTA-Rahmen zukünftig zu regeln war. Konkret ging es um die Frage, ob die weit gehende Solidaritätsbekundung der sogenannten *London oder Trade Pledge* aus der Zeit des ersten Beitrittsversuchs erneuert werden sollte.<sup>782</sup> Nach einer kurzen Krise hatte die EFTA war ihre Funktionsfähigkeit unter Beweis gestellt,<sup>783</sup> doch die EFTA-Staaten verfolgten unterschiedliche Ansätze eines Nahverhältnisses mit der EG. Dies galt sowohl für die skandinavischen Länder

---

<sup>777</sup> AfZ NL Jolles 555: Beantwortung der Interpellation Nationalrat Kurt Bächtold vom 6.6.1967 im September 1967; Presseerklärung Schaffner vom 11.9.1967.

<sup>778</sup> Der Bericht empfahl die Aufnahme von Verhandlungen, nicht ohne gleichzeitig auf die innere Konsolidierung der bestehenden Gemeinschaften zu pochen. Ein Beitritt sei für neutrale Staaten möglich, sofern sie sich die politischen Ziele der Gemeinschaft vorbehaltlos zu eigen machen; AfZ NL Jolles 557: Bericht des Integrationsbüros vom 10.10.1967 über den Erweiterungsbericht der EG-Kommission vom 29.9.1967 auf Auftrag vom 10.-11.7.1967.

<sup>779</sup> AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 18.10.1967, 13 S.

<sup>780</sup> AfZ NL Jolles 563: Bericht Wurth zu Besuch Jolles bei der EG-Kommission vom 8.-10.11.1967, 11 S.

<sup>781</sup> AMAE EU Serie 1961-1970: 109: Bericht französischer Botschafter in Bern an Aussenminister / *Direction d'Europe* vom 20.11.1967.

<sup>782</sup> AfZ NL Jolles 164: Notiz Stopper an die schweizerischen Botschaften vom 17.6.1966; Notiz s.d. zur EFTA-Ministerkonferenz; PRO FO 371/188456: Schreiben Statham, FO, an britische Botschaft in Bern vom 20.7.1966.

<sup>783</sup> Wie ein Schatten über der Organisation stand die britische Importabgabe. Aufgrund der anhaltenden Zahlungsbilanzprobleme verzögerte sich der Abbau der Massnahme (Abbau erst auf 1.1.1967). Die Schweiz spielte ihre Kreditfähigkeit aus und stützte das britische Pfund. In anderen Bereichen waren innerhalb der EFTA bemerkenswerte Fortschritte zu verzeichnen. Um das Agrarexportland Dänemark bei der Stange zu halten, wurden erstmals Verhandlungen über Agrarprodukte geführt. Die EWG-EFTA-Spaltung hatte sich bisher in der Hochkonjunktur einzig für den Agrarhandel Dänemarks negativ ausgewirkt. Auch etwa bei Zollregelungen oder dem öffentlichen Einkaufswesen konnten Erfolge verbucht werden; AfZ NL Jolles 1341: Protokolle der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 16.3.1966, S. 2, 4.7.1966, 4 S.; AfZ NL Jolles 1051: Antrag des EFZD an den Bundesrat vom 20.3.1967 zur Verlängerung des Kredites an Grossbritannien zur Stützung des Pfunds: Gewährung der von SNB bisher bereitgestellten, aber nicht benützten 215 Mio. Franken von insg. 734 (BB vom 10.6.1966).

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

als auch für Österreich, welches am Alleingang festhielt.<sup>784</sup> Aus diesen Gründen plädierte die Schweiz für einen Gesamtlösungsansatz, falls der offiziell unterstützte<sup>785</sup> Kurs Grossbritanniens von Erfolg gekrönt werde. Es entsprach der bisherigen Haltung Schaffners, über die EFTA ein Nahverhältnis zur EG zu schaffen. Nur so konnte seiner Ansicht nach ein gesamteuropäischer Wirtschaftsraum ermöglicht werden. Die von vielen Seiten, vor allem in den Medien, empfundene Spannung zwischen der Schweiz und Grossbritannien rührte daher, dass die Schweiz im Vergleich zu den anderen EFTA-Partnern am stärksten für einen Gesamtzusammenhang eintrat und gleichzeitig am wenigsten an einen Erfolg Grossbritanniens glaubte.<sup>786</sup> Nach längeren Debatten im EFTA-Rahmen war es die ernüchternde Erkenntnis, dass man sich einzig auf die Wahrung der EFTA-Zollfreiheit und der Funktionsfähigkeit der Organisation während der Übergangszeit einigen konnte. Das Londoner Communiqué der EFTA-Ministerkonferenz April 1967 unterstrich einmal mehr engste Konsultationen zum Vorgehen Grossbritanniens.<sup>787</sup> Es schränkte den schweizerischen Spielraum insofern ein, als nun eine gesamteuropäische Lösung wiederum mit der Schlüsselstellung Grossbritanniens gefordert wurde. Sie fügte sich gleichsam mit den anderen Staaten der Führungsrolle des Inselreichs unter einer stark eingeschränkten EFTA-Solidarität.

Britische Diplomaten schlugen Bern vor, die Schweiz solle den EG-Beitritt in Betracht ziehen.<sup>788</sup> Die „Rückbindung des supranationalen Charakters der EG“ mache den Beitritt interessant. In der Schweiz dagegen glaubten die führenden Diplomaten kaum, die EG würde ihre rigide Haltung

---

<sup>784</sup> Aufsehen erregten die Äusserungen Erhards auf seiner Skandinavienreise Ende August / Anfang September 1966. In Erklärungen in Oslo und Stockholm verkündete er, dass die deutsche Bundesregierung grundsätzlich nicht gegen die Methode der grossen Freihandelszone eingestellt sei, zurzeit aber bessere Realisierungsmöglichkeiten durch Beitritt oder Assoziierung von Drittstaaten mit der EWG bzw. den Abschluss von Sonderabkommen mit dieser sähe. In der Zwischenzeit sei die Zusammenarbeit zwischen EWG und EFTA auf besonders Gebieten zu intensivieren, und zwar durch Kontakte multilateraler Art. Die BRD würde aber am Endziel der politischen Einigung festhalten. Eine solche Erklärung war der Beitrittsoption kaum förderlich und war innerhalb der BRD selbst höchst umstritten. Die damit ausgelöste Belebung führte zu einem Vorstoss Dänemarks zu einem gemeinsamen skandinavischen Vorgehen. Die nordische Initiative wurde von den anderen Staaten wie Schweden und Norwegen vorsichtig aufgenommen. Immerhin stellten sie in der Kennedy-Runde des GATT eine gemeinsame Verhandlungsdelegation. In Schweden wurde die Reise Erhards ebenfalls als Zeichen einer allgemein aktiveren Annäherung im EFTA-Verbund gewertet; BAR Koblenz B 102 Signatur 61702: Bericht AA vom 31.8.1966; AA B 20-200 Signatur 1283: Telegramm Lahr an die westdeutschen Botschaften vom 9.9.1966; AfZ NL Jolles 549: Notiz Integrationsbüro vom 14.9.1966 über die Bedeutung der Erklärungen von Bundeskanzler Erhard in Oslo und Stockholm; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 28.9.1966, 7 S.; Bericht Integrationsbüro vom 21.10.1966 über die Beziehungen der EFTA-Staaten zur EWG, 14 S.

<sup>785</sup> PRO FO 371/188456: Schreiben britische Botschaft in Bern an Con O'Neill, FO, vom 8.6.1966.

<sup>786</sup> AA B 20-200 Signatur 1848: Niederschrift des Gesprächs Lahr mit Troendle vom 12.5.1967, 16.5.1967; AfZ NL Jolles 228: Bericht Integrationsbüro auf die Reaktionen der Schweizer Presse auf die Pressekonferenz Schaffner am 1.5.1967 nach der Londoner EFTA-Ministerkonferenz, frz. 8 S., 24.5.1967.

<sup>787</sup> AfZ NL Jolles 555: Statement der Schweizer Delegation an der EFTA-Ministerkonferenz vom 28.4.1967 in London; Pressecommuniqué der EFTA-Ministerkonferenz London vom 28.4.1967.

<sup>788</sup> PRO FO 371/188456: Schreiben Melville, britische Delegation in Genf, an Statham, FO, vom 20.7.1966 mit Handnotiz Statham vom 28.7.1966; Schreiben britische Delegation in Genf an Statham vom 21.10.1966; PRO FCO 30/31: Telegramm Nr. 8 britische Botschaft in Bern an FO vom 15.3.1967 mit Handnotiz dazu von D. J. E. Ratford, *European Economic Department*, FCO, vom 17.3.1967 sowie Handnotiz Stratham vom 17.3.1967.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

aufgeben. Die Beitrittsoption wurde auf dem internationalen Parkett nicht eingebracht. Hingegen reaktivierte die Handelsabteilung mit der erneuten Beitrittsabsicht Grossbritanniens die Arbeitsgruppe 1 zur Neutralität im Integrationsbüro. Der EPD-Rechtsberater Bindschedler wurde geheissen, eine Studie zu verfassen, in der berücksichtigt werden sollte, dass die Assoziation nicht mehr die einzige Form einer Teilnahme sei.<sup>789</sup> Der Bericht widmete sich mehrheitlich der Beitrittsfrage. Er griff ebenfalls die Schwächung des Prinzips der Supranationalität auf. „Je mehr Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation angehören, desto geringer wird das Risiko für die Eigenständigkeit eines Kleinstaates.“ Die politische Zielsetzung zur Einigung sei aufgrund des geopolitischen Polyzentrismus vorläufig verlassen worden. „Für die Schweiz würde ein Beitritt den grossen Vorteil der Gleichberechtigung mit den anderen Mitgliedstaaten und der Mitwirkung an der Willensbildung der Gemeinschaft mit sich bringen.“ Diesen Akt sollte sie taktisch mit dem Verhandlungsgewicht der EFTA unternehmen, um gleichzeitig Änderungen des Römer Vertrags zu bewirken. Bindschedler warnte aber davor, dass sich der Trend in der EWG wieder umschlagen könnte und verfehlte nicht zu erwähnen, dass die autonome Wirtschaftspolitik in Gefahr gerate und die Aufgabe der handelspolitischen Bewegungsfreiheit politisch nicht unbedenklich sei. Konsequenz: Die Schweiz sollte einen Beitritt unter Vorbehalten in Betracht ziehen.<sup>790</sup> In einem weiteren Bericht – diesmal über die Arbeitsgruppe zu staatsrechtlichen Problemen – hatte Bindschedler die Gelegenheit seinen Standpunkt abermals einzubringen. Er hielt es für richtig, dass Staatsverträge die Bundesverfassung nicht berühren durften. Jedoch sei die Neutralität in der Verfassung nur „als Mittel für die Erhaltung der Unabhängigkeit“ (und nicht als Ziel) verankert. Er verwies demgegenüber auf einen neuen Komplex von Rechtsnormen, das Gemeinschaftsrecht der EG, mit dem sich die Schweiz auseinandersetzen musste. Für Bindschedler war dies kein Gegensatz an sich.<sup>791</sup> Somit wurde die Beitrittsfrage als Option bundesintern aufgeworfen. Ausschlaggebend waren für Bindschedler die Mitbestimmungsmöglichkeiten einer Mitgliedschaft.

---

<sup>789</sup> AfZ NL Jolles 180: Brief Stopper an Bindschedler vom 4.4.1966.

<sup>790</sup> Ein Beitritt käme nur unter Vorbehalt in Frage: Neutralität, Austritts- und Kündigungsrecht, Recht auf Nichtbeteiligung bei handelspolitischen Kampfmassnahmen, kriegswirtschaftliche Massnahmen, Schutzmassnahmen Landwirtschaft und gegen Überfremdung, angemessene Beteiligung an Zollmassnahmen. Der Assoziationsmöglichkeit konnte Bindschedler nichts Neues abgewinnen. Er glaubte nicht an ein wirkliches Mitbestimmungsrecht bei dieser Form, sondern an die einseitige Übernahme des Gemeinschaftsrechts. Die Wahl läge zwischen einem Handelsvertrag und dem Beitritt unter Vorbehalten. Der Bericht entsprach den Vorstellungen des Integrationsbüroleiters Jolles (dessen neutralitätsspezifischen Erfordernisse lauteten: Kündigungsrecht im Konfliktfall, *Treaty Making Power* (Vertragsmöglichkeit mit Drittstaaten zu wahren), Aufrechterhaltung der kriegswirtschaftlichen Versorgungsbasis, institutionelle Sicherungen gegen eine Satellisierung). Auch er erkannte eine verbesserte Situation für die Schweiz. Seine Einschätzung war aber vorsichtiger. Für Jolles blieb die Grossbritannienfrage weiterhin ungelöst und er empfand eine ungenügende innere Konsolidierung der EWG, weshalb die EFTA nicht vorzeitig gesprengt werden sollte; AfZ NL Jolles 185: Bericht der Arbeitsgruppe 1 Neutralität von Bindschedler vom 20.6.1966 über „Neuüberprüfung der Voraussetzungen für eine Regelung des Verhältnisses der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften“, 27 S.; AfZ NL Jolles 170: Bericht zur grundsätzlichen Erwägungen zur Stellung der Schweiz gegenüber der europäischen Integration vom 30.6.1966 mit Handnotiz Jolles.

<sup>791</sup> AfZ NL Jolles 185: Bericht Bindschedler vom 15.3.1967 über „Die Schweiz und die EWG; staatsrechtliche Probleme“, 76 S.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Nachdem das Beitrittsgesuch Grossbritanniens aufgeschoben wurde, modifizierte Bindschedler seinen letzten Bericht. Von der Beitrittsidee vorübergehend Abschied nehmend erklärte er, dass es bei einer Assoziation / einem Beitritt einen Einfluss in der Übertragung von Hoheitsrechten in einzelnen Verfassungsbestimmungen gäbe, vor allem aber bei der Aussenhandelspolitik (*Treaty Making Power*). Die Kantone müssten dagegen nur kleinere Einschränkungen hinnehmen. Die föderalistische Struktur bliebe grundsätzlich erhalten. Aber weder wirtschaftliche noch aussenpolitische Gründe verlangten gegenwärtig einen Beitritt / eine Assoziation. Die Verhältnisse könnten sich aber ändern, vor allem bei einem Beitritt Grossbritanniens und anderer EFTA-Staaten.<sup>792</sup> Was Bindschedler selbst zur momentanen Ablehnung der Idee eines Beitritts bewog, war die Haltung der öffentlichen Meinung. Das Schweizer Volk stand einer solchen Politik seiner Ansicht nach mehrheitlich ablehnend gegenüber. Obwohl er persönlich gegen ein künftiges Staatsvertragsreferendum eingestellt war, war bereits seine Einschätzung der Wirkung der modernen Massenkommunikationsmittel wie die Television bei einer öffentlichen Debatte eines Beitritts zu unsicher. Im Vergleich zu 1962 sei eine grössere Zurückhaltung in der Bevölkerung zu spüren:

„Die Mehrheit des Schweizervolks zeigt eine konservative Haltung vor allem gegenüber grösseren und ungewöhnlichen aussenpolitischen Aktionen. Sie ist der Übernahme von Risiken abgeneigt. Das gilt insbesondere gegenüber den Gefährdungen der ständigen Neutralität.“<sup>793</sup>

Die Berichte Bindschedlers wurden geheim gehalten. Der Grund lag in der heftigen Ablehnung der Wirtschaftsverbände und der Handelsdiplomaten. Die Handelsdiplomatie blieb den Vorstellungen eines Beitritts gegenüber skeptisch eingestellt und betonte die handelspolitischen Interessen, die einen Beitritt nicht unbedingt suggerierten. Auch der Vorort plädierte dafür, dass ein Beitritt wirtschaftlich motiviert sein müsse. Vom Schweizerischen Gewerbeverband wurde an Bindschedlers Äusserungen bemängelt, dass das zentrale Problem der Behauptung der schweizerischen Unabhängigkeit nach einem Beitritt zur EG zu wenig hervorgehoben wurde und dass das Schwergewicht allzu sehr auf die Aussenbeziehungen gelegt werde.<sup>794</sup> Nichtsdestotrotz bildete Bindschedlers Vorarbeit eine interne Basis für den Entschluss eine umfassende Bestandsaufnahme durch Arbeitsgruppen aufzunehmen. Zwar war wirtschaftlich keine Zwangslage vorhanden, aber fundierte Beurteilungskriterien fehlten. Viele Prozesse waren im Gang: Kennedy-Runde, Assoziationsverhandlungen

---

<sup>792</sup> AfZ NL Jolles 185: Zweiter Bericht Bindschedler vom 5.4.1968 „Die Schweiz und die EWG; staatsrechtliche Probleme“, 89 S.

<sup>793</sup> AfZ NL Jolles 185: Bericht Bindschedler vom 15.3.1967 über „Die Schweiz und die EWG; staatsrechtliche Probleme“, 76 S., S. 74.

<sup>794</sup> Unter ihrem Direktor Otto Fischer nahm dieser die negativste Haltung aller grösseren Verbände ein. Allerdings unterstützte Fischer die Politik von Jolles, hielt sie aber für zu aktiv; AfZ NL Jolles 558: Bericht des Integrationsbüros von Anfang September 1968 über die Haltung der schweizerischen Wirtschaft zur europäischen Integration, 35 S., S. 3; Notiz Jolles an Schaffner vom 18.12.1968; AfZ NL Jolles 1290: Brief Fischer an Jolles vom 30.12.1968.

Österreichs, innere Entwicklung EWG, Sondierungen Grossbritanniens.<sup>795</sup> Zur Wahrung des nötigen Bereitschaftsgrads schien es erforderlich, wenigstens intern die verschiedenen denkbaren Arbeits-hypothesen zu vertiefen, da das weitere verhandlungstaktische Vorgehen der Schweiz durch das anzustrebende Endziel bestimmt wurde.<sup>796</sup> Während der erneuten EG-Beitrittsversuchs Gross-britanniens kristallisierte sich somit für die Schweiz eine weitere Option heraus: Der Beitritt unter Vorbehalt und im Gesamtrahmen der EFTA.

##### **4.1.2.6. Arrangement-Ideen: Präferentielles Handelsabkommen**

Die anderthalb Jahre von 1968 bis ins Frühjahr 1969 waren in der westeuropäischen Integrations-politik durch die sogenannte Arrangement-Lösungssuche beherrscht. Sie steht für eine weitere mög-liche Variante eines Nahverhältnisses: ein präferentielles Handelsabkommen sekundiert durch weitere Aspekte ausserhalb der Handelspolitik. Sie sollte eine Art Zwischenlösung sein, bis Gross-britannien der EG beitreten würde. Obwohl die Debatten im Frühjahr 1969 eingestellt wurden, waren sie keine Trockenübung. Sie lösten mitunter ein Nachdenken bei den EG-Staaten aus, was den EFTA-Neutralen zugestanden werden konnte. Es konnten Erkenntnisse gewonnen werden, welche Chancen ein schweizerisches Vorgehen haben würde. Die Schweiz beteiligte sich äusserst aktiv an den Arrangement-Plänen. Sie gab die Haltung der stoischen Ruhe der Vorjahre an der diplomatischen Aussenfront auf. Ziel war es, in eine mögliche Regelung gleichrangig einbezogen zu werden.

Brandt, Debré, Soames. In dieser Namensfolge spiegelt sich die Diskussion auf westeuro-päischer Ebene um ein Handelsarrangement wider. Von 1968 an erfasste die EG eine rund anderthalbjährige Stagnation. Der „Pioniergeist“ war verflogen und „Nüchternheit“ erfasste das Wirken um die Organisation. Die auf Ende 1969 auslaufende Agrarfinanzierung beschwor eine neuerliche Krise herauf. Die Erweiterungsfrage war ungelöst.<sup>797</sup> Rege Diskussion auf dem diplo-matischen Parkett ergab die Übergangsregelung für einen Beitritt Grossbritanniens. Auch die EG wandte nun den Begriff der „Zwischenlösung“ an. Grossbritannien selbst verblieb bei seiner Alles-oder-nichts-Haltung, den Beitritt alternativlos anzustreben. Um die integrationspolitische Lethargie aufzuheben, schlugen die Briten Anfang 1968 im Rahmen der WEU vor, die Zusammenarbeit

---

<sup>795</sup> Während die Ständige Wirtschaftsdelegation das Sprachrohr für die Privatwirtschaft war, war es der Handelsabteilung vorbehalten, eine Analyse der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile bei einer Teil- oder Nicht-teilnahme zu erstellen. Auch die Wirtschaftsverbände, insbesondere der Vorort, wurden aufgerufen, eigene Umfragen durchzuführen, wie es eine Studie des britischen Industrieverbands beispielhaft vorgemacht hatte. Ausserdem sollten Experten der Hochschulen in Genf und St. Gallen beigezogen werden, sowie die Schweizerische Mission bei den EG in Brüssel; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschafts-delegation vom 22.3.1967, 7 und 2 S.; AfZ NL Jolles 177: Notiz Jolles an Schaffner vom 29.3.1967; Kurzprotokoll Integrationsbüro vom 2.5.1967 zur Sitzung mit Beamten vom 21.4. über die Reaktivierung der Arbeitsgruppen, 6 S.

<sup>796</sup> Mit der Erklärung Grossbritanniens zu den Sondierungen in den EWG-Hauptstädten Ende 1966 wurde die Arbeit des Integrationsbüros umfassend reaktiviert; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Ständigen Wirtschafts-delegation vom 19.12.1966, 4 S.

<sup>797</sup> AfZ NL Jolles 572: Bericht Max Feller vom 28.3.1969, 6 S.; Ludlow 2006, S. 146-173.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

auf Gebieten ausserhalb des EG-Vertrags zu forcieren. Daraufhin brachten die Benelux-Staaten einen Vorschlag ein.<sup>798</sup> Das Vorgehen forderte die BRD in ihrer Rolle als ehrliche Maklerin heraus. Um eine vorzeitige Frontenbildung zu vermeiden, nahm Bonn die Äusserung Frankreichs auf, man solle zunächst einmal „in der Perspektive des Beitritts“ eine handelspolitische Zwischenlösung anstreben.<sup>799</sup> Geplant wurde eine Freihandelszone, die durch handelspolitische Massnahmen im Agrarsektor ergänzt werden und zwangsläufig zur Zollunion führen sollte. Unklar blieb die Regelung für die EFTA-Nichtbeitrittskandidaten.<sup>800</sup> Aufgrund einer deutsch-französischen Erklärung de Gaulles und Bundeskanzler Hans-Georg Kiesingers schlug die BRD vor, die im Benelux-Plan vorgeschlagenen Gebiete (Technologie, Patent, europäisches Gesellschaftsrecht) der Zusammenarbeit aufzugreifen, sowie die handelspolitische Vereinbarungen im Sinne de Gaulles zu konkretisieren.<sup>801</sup> Aussenminister Willy Brandt brachte in der Folge innerhalb der EG ein Acht-Punkte-Programm ein.<sup>802</sup> Die Reaktionen der EG-Länder waren höchst unterschiedlich. Auch was den Einbezug der EFTA-Nichtbeitrittskandidaten betraf.<sup>803</sup> Insgesamt war in Brüssel

---

<sup>798</sup> Der Benelux-Plan beinhaltete vier Punkte: 1. weiterer Ausbau der EG gemäss Römer Vertrag, 2. Fortsetzung der von der EG-Kommission begonnenen Prüfung des Erweiterungsproblems mit Konsultationen mit den Beitrittskandidaten, 3. Schaffung eines spezifischen Konsultationsverfahrens, um eine Annäherung zu erleichtern, gemeinsame Vereinbarungen auf Gebieten zu treffen, die noch nicht abschliessend geregelt sind (Patent- und Gesellschaftsrecht), gemeinsame Massnahmen ermöglichen, die ausserhalb des Römer Vertrags sind (Entwicklung von Kriegsmaterial, technologische und wissenschaftliche Projekte, Hilfe an Entwicklungsländer), 4. Politische Zusammenarbeit ausgehend von der Zusammenarbeit der Benelux-Staaten; BAR Koblenz B 136 Signatur 7955: Interne Notiz Bundeskanzleramt an Kiesinger vom 15.1.1968; AfZ NL Jolles 565: Bericht Schaffner an den Bundesrat vom 28.2.1968 über die neuen Vorschläge in der Integrationspolitik, 10 S.

<sup>799</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 7929: Protokollnotizen der Sitzungen der Staatssekretäre für Europafragen vom 8.1. und 6.2.1968.

<sup>800</sup> Vorteile beim Einbezug der EFTA-Nichtbeitrittskandidaten: Lösung des Problems Österreich, Einbezug auch von Finnland, Aufhebung des Zollgrabens, ohnehin Notwendigkeit von Sonderlösungen spätestens im Nachgang; AA B 20-200 Signatur 1848: Aufzeichnung AA vom 23.1.1968 des Gesprächs Lahr mit Troendle vom 22.1.1968; BAR Koblenz B 102 Signatur 61705: Bericht für Staatssekretär Schöllhorn, BMWi vom 2.2.1968 für Sitzung vom 6.2. Staatssekretäre; BAR Koblenz B 136 Signatur 7929: Notiz Meyer, Bundeskanzleramt, vom 27.2.1968.

<sup>801</sup> AfZ NL Jolles 569: Text Erklärung Kiesinger / de Gaulle vom 16.2.1968.

<sup>802</sup> Brandt-Vorschlag: 1. Arrangement mit Beitrittskandidaten hat Priorität, andere auf Antrag zugelassen, 2. Multilaterale Verhandlungen aufgrund Römer Vertrag, 3. BRD will lineare Zollsensungen im Industriebereich, Frankreich neigt nun zu Sektorenlösung, 4. Ausweitung Landwirtschaft auf der Basis von Kauf- und Lieferverträgen oder nach Lösung EWG-Dänemark, 5. GATT-Konformität, 6. Zollabkommen mit Stufenabbau, 7. EFTA soll Aufgaben erhalten, 8. Arrangement soll im Hinblick auf die Erweiterung abgeschlossen werden; AfZ NL Jolles 565: Bericht Schaffner an den Bundesrat vom 4.3.1968 über einen schweizerischen Vorschlag im Lichte der Ergebnisse der EG-Ministertagung vom 29.2.1968, 8 S.

<sup>803</sup> Zu den einzelnen Ländern: Frankreich: später zu realisierende Sonderabkommen für EFTA-Nichtbeitrittskandidaten; Protokollnotiz der Sitzung der Staatssekretäre für Europafragen vom 28.2.1968; Italien: grundsätzlich Blockierung von Assoziierungs- und Handelsabkommen bis die Beitrittsfrage gelöst ist; AfZ NL Jolles 566: Memorandum der italienischen Delegation vom 23.2.1968; Belgien: Abwarten. Niederlande: klaren Unterscheidung von Beitritt- und Nichtbeitrittskandidaten, Schweiz ist nachrangig; AfZ NL Jolles 556: Telegramm Zutter, schweizerischer Botschafter in Belgien an EPD vom 6.3.1968; Schreiben Schweizer Botschafter in Den Haag an Handelsabteilung vom 6.3.1968; AfZ NL Jolles 557: Schreiben Luns an Schaffner vom 22.5.1968.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

wenig Enthusiasmus zu spüren.<sup>804</sup> Im April 1968 stellte die EG-Kommission einen entsprechenden Bericht vor. Es wurde die Ansicht vertreten, dass solche Zwischenlösungen eindeutig als Vorbereitung des Vollbeitritts Grossbritanniens und der übrigen Beitrittskandidaten konzipiert werden müssten. Die Schweiz blieb unerwähnt, doch sollten die Nichtbeitrittskandidaten berücksichtigt werden, aber erst, wenn eine Einigung mit den vier Beitrittskandidaten zustande gekommen sei. Frankreich lehnte in der Folge eine Lösung „im Hinblick auf den Beitritt“ ab, da keine Verbindung zwischen Beitritt und Arrangement gemacht werden sollte. Anstatt einen Kompromiss zu bewirken, löste der Bericht eine Art Apathie und Resignation aus, der die Beitrittsfrage lähmte. Eine offene Krise trat nicht ein, da die Frage von Währungsturbulenzen und Streitigkeiten über die Agrarmarktfinanzierung überschattet wurde.<sup>805</sup>

Im Herbst 1968 griff Paris die Thematik eines Arrangements wieder auf - mit einem Schreiben des neuen französischen Aussenministers Michel Debré an seinen Amtskollegen Brandt. Debré stellte einen Neun-Punkte-Plan zum Innenausbau der EG vor. Darin wurde auch ein Handelsarrangement mit zusätzlichen Bereichen, wie die Zusammenarbeit in der technologischen Entwicklung oder beim Patentrecht vorgesehen. Es sah nun kein Beitrittsjunktum mehr vor, stand also allen Staaten der EFTA offen.<sup>806</sup> Nachdem ein entsprechender Bericht der Ständigen Vertreter in enger Zusammenarbeit mit der EG-Kommission ausgearbeitet wurde, beschloss der EG-Ministerrat die ausdrückliche Teilnahme von Drittländern.<sup>807</sup> Allerdings beharrten die EG-Kommission, Italien, die Niederlande und Grossbritannien auf der Bevorzugung der Beitrittskandidaten. Die BRD nahm mit der Abstufungsidee einen Mittelplatz ein. Ein konstruktiver Kompromiss müsse einen Ausgleich unter den Sechs der EG schaffen.<sup>808</sup>

Gleichsam Sinnbild auf den Abgesang auf die Arrangement-Idee wie Zeichen der Unversöhnbarkeit der Positionen im Klima des gegenseitigen Misstrauens war die sogenannte Soames-Affäre im Frühjahr 1969. Auslöser waren Veröffentlichungen in Zeitungen von Versionen eines Treffens des britischen Botschafters Christopher Soames in Paris mit de Gaulle. Es kam der Verdacht auf, es handle sich um kalkulierte Indiskretionen einer antifranzösischen Haltung.<sup>809</sup> Die Folge war eine

---

<sup>804</sup> EG-Kommissionspräsident Rey äusserte, dass man der Schweiz wohlgesonnen sei und sie zusammen mit Schweden behandelt werden müsse. Andere EG-Kommissionsmitglieder und Funktionäre teilten diese Ansicht nicht; AfZ NL Jolles 570: Telegramme Wurth an Integrationsbüro vom 21./27.3.1968.

<sup>805</sup> AfZ NL Jolles 565: COM (68)210: Bericht der EG-Kommission vom 2.4.1968 zur Beitrittsfrage, 16 S.; AfZ NL Jolles 570: Telegramme Feller, Schweizerische Mission bei den EG, an Integrationsbüro vom 2. und 6.4.1968; BAR Koblenz B 136 Signatur 7929: Protokollnotiz der Sitzung der Staatssekretäre für Europafragen vom 4.4.1968; AfZ NL Jolles 565: Notiz Jolles vom 9.4.1968 über die EG-Ministerratstagung vom 5.4.1968.

<sup>806</sup> Arrangement: Industriezollsenkungen von 30% innerhalb von vier Jahren (GATT-konform, daher keine Freihandelszone oder Zollunion), Senkungen bei technologischem Interesse, Massnahmen im Agrarbereich im Sinne einer Gegenleistung für die EG, technologische Zusammenarbeit und Patentrecht, aber alles im Sinn der deutsch-französischen Erklärung und nicht der Erweiterung; AfZ NL Jolles 569: Übersetzung des Schreibens Debré an Brandt vom 24.10.1968; AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 25.11.1968, S. 22-27.

<sup>807</sup> AfZ NL Jolles 558: Bericht der Ständigen Vertreter bei der EG vom 6.12.1968; EG-Ministerratsbeschluss vom 10.12.1968.

<sup>808</sup> AA B 20-200 Signatur 1848: Brief Lahr an Schaffner vom 4.12.1968.

<sup>809</sup> Die neuere Forschung stützt die These, dass durchaus eine gewisse offenere Haltung de Gaulles in der Grossbritannienfrage zu vermerken war; Melissa Pine: *British Personal Diplomacy and Public Policy. The Soames Affair*. In: Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 10, Nr. 2, 2004, S. 59-76.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Art hochstilisierte diplomatische Verstimmung.<sup>810</sup> Dennoch: Die Gründe für das Scheitern der Arrangementpläne lagen nicht allein in den taktischen Spielereien der verschiedenen Länder begründet. Ebenso gewichtig war, dass anhaltende Währungskrisen die handelspolitischen Initiativen überschatteten.<sup>811</sup> Im europäischen Sorgenbarometer waren die Arrangement-Ideen sekundär. Die Diskussionen um ein Handelsarrangement wurden endgültig sistiert, als de Gaulle Ende aus innenpolitischen Gründen zurücktrat. Unter dem favorisierten Nachfolger Georges Pompidou erwartete man aussenpolitisch denselben Inhalt, aber einen neuen Stil. Liest man die Berichterstattungen, so ging doch ein „Aufatmen“ durch die Welt.<sup>812</sup> Eine Grundsatzdiskussion über ein Arrangement wurde in Brüssel gemieden. Keiner ergriff mehr die Initiative.<sup>813</sup>

Für die Schweiz ging bei den Debatten um ein mögliches Handelsarrangement vor allem um einen gleichberechtigten Einbezug. Schaffner sprach vor dem Parlament von einer möglichen „Mini-Kennedy-Runde in Europa“, meinte aber zu den Erfolgsaussichten: „Das ist noch keine Schwalbe, die einen glücklichen Sommer verspricht.“<sup>814</sup> Anders als noch beim erneuten Beitritts-gesuch Grossbritanniens verfiel die Berner Diplomatie 1968 in Aktivismus. Mit der BRD und Frankreich wurden intensive bilaterale Gespräche geführt. Mit Grossbritannien kam es aufgrund dessen zu einer diplomatischen Verstimmung. Die Arrangement-Episode hatte für die Schweiz positive Ergebnisse. Zum einen fand sie in Frankreich einen Fürsprecher der Gleichbehandlung mit den anderen EFTA-Ländern. Zum andern ebnete es den Weg zur Teilnahme an den EG-Programmen zur technologischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit.<sup>815</sup>

---

<sup>810</sup> Gemäss englischer Medien soll de Gaulle in einem Privatgespräch Soames einen Vorschlag unterbreitet haben: Schaffung einer erweiterten europäischen Wirtschaftsvereinigung, Vereinigung dieser mit einem Kleinen Politischen Rat mit Frankreich, BRD, Italien, Grossbritannien, Auflockerung des Gemeinsamen Markts als Freihandelszone und geregelter Agrarmarkt, Beginn de Gaulle mit politischen Gespräche mit Grossbritannien, Bewahrung der Eigenständigkeit gegenüber den USA. Neu war die Idee einer Freihandelszone mit möglichst vielen Ländern, die aber politisch verstanden werden musste, um die Eigenständigkeit Europas zu stärken. London liess darauf verlauten, man erachte den Vorschlag als bedeutend und weitreichend, während die Ansichten über die NATO abgelehnt wurden. Grossbritannien wolle am Beitritts-gesuch festhalten und weiter mit Partner in der WEU Konsultationen führen. Frankreich reagierte, die Verlautbarungen seien eine „*version inexacte*“. Dies steigerte sich zur Empörung als die Briten anfangen, die anderen Länder über die diplomatischen Kanäle zu informieren. Dies alles geschah kurz vor der Europareise des neuen US-Präsidenten Nixon und hinterliess den fahlen Beigeschmack, Grossbritannien sei gar nicht wirklich an Verhandlungen interessiert, sondern wolle Frankreich weiter isolieren. Denn die britische Darstellung, Frankreich wolle diese ködern, war in dieser diplomatischen Form schlicht unglaublich. Wahrscheinlicher war, dass de Gaulle über den nicht frankophoben und aus dem konservativen Lager herkommenden Soames die direkten Gespräche wiederaufnehmen wollte; AfZ NL Jolles 572: Notiz Integrationsbüro an Jolles vom 24.2.1969; über den Vorschlag de Gaulle vom 4.2.1969; AfZ NL Jolles 590: Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 25.2.1969; AfZ NL Jolles 572: Notiz Jolles vom 5.3.1969.

<sup>811</sup> AfZ NL Jolles 558: Schreiben Jolles an die Mitglieder der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 27.11.1968.

<sup>812</sup> AfZ NL Jolles 590: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 1.5.1969.

<sup>813</sup> AfZ NL Jolles 572: Notiz Jolles vom 2.5.1969; über die Aussprache zum Integrationsproblem anlässlich der Tagung der Gemischten Kommission BRD-Schweiz vom 28.-30.4.1969.

<sup>814</sup> AfZ NL Jolles 565: Stellungnahme Schaffner zur Integrationsfrage in Beantwortung verschiedener Anfragen aus Anlass der Behandlung des 76. Berichtes des Bundesrates über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland im Ständerat am 6.3.1968.

<sup>815</sup> Zur Wissenschaftspolitik ausführlich: Gees, 2006, S. 241-380.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Der Vorschlag der BRD einer handelspolitischen Regelung ergänzt durch eine technologische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung<sup>816</sup> und den Einbezug der Drittstaaten zu den Arbeiten über ein europäisches Patentrecht und ein europäisches Handelsrecht war für die Schweiz einerseits verlockend. Das Bemühen der BRD, es allen irgendwie recht machen zu wollen, war andererseits wenig vertrauenswürdig. Tatsache war auch eine schlecht koordinierte Sprachregelung innerhalb des Auswärtigen Amts selbst, als auch mit dem Bundeswirtschaftsministerium.<sup>817</sup> Über den Einbezug der EFTA-Nichtbeitrittskandidaten kam es zu unterschiedlichen Äusserungen der westdeutschen Diplomaten. Die EFTA-Neutralen würden berücksichtigt werden, jedoch blieb stets unklar wie. Als schliesslich Aussenminister Brandt Ende September 1968 einen Stufenplan mit entsprechendem Beitrittsjunktum verlautbarte und die Schweiz eine mündliche Demarche zum Einbezug in ein Handelsarrangements relativ folgenlos kursieren liess, wandte sich die Schweiz in der Folge an Paris.<sup>818</sup>

Denn Frankreich lehnte das Beitrittsjunktum ab und war für die Gleichbehandlung der EFTA-Neutralen (so eine Sonderlösung mit der Schweiz).<sup>819</sup> Mit dem Debré-Plan verband es aber die innere und äussere Entwicklung zu ihren Gunsten. In diesem Zusammenhang wurde die Schweiz taktisch in die Ränkespiele zwischen Frankreich und den Benelux-Staaten in der Grossbritannienfrage miteinbezogen. Die Schweiz versicherte sich dagegen die allgemeine Unterstützung Frankreichs

---

<sup>816</sup> Der Vorort und der Schweizerische Gewerbeverband waren lange skeptisch eingestellt. Ein grosser Teil der Forschung würde von der Privatwirtschaft betrieben; AfZ NL Jolles 1288: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 28.2.1968, 8 S., S. 6-7.

<sup>817</sup> AfZ NL Jolles 570: Telegramme Troendle an EPD vom 2. und 3.10.1968.

<sup>818</sup> Zusammengefasst aus: AfZ NL Jolles 565: Inhalt der mündlichen Demarche in den EWG-Hauptstädten und EWG vor dem 9.3. zu übermitteln, vom 4.3.1968; AfZ NL Jolles 566: Telegramm Feller, Schweizerische Mission bei den EG, an Integrationsbüro vom 8.3.1968 mit Text Acht-Punkte-Programm; AfZ NL Jolles 565: Notiz Integrationsbüro (Iselin) an Schaffner vom 14.3.1968 über das gestrige Gespräch mit Staatssekretär Lahr: Bericht Schaffner an den Bundesrat vom 18.3.1968 über die Demarchen und die Situation nach der EG-Ministerratstagung vom 9.3.1968, 11 S., S. 4; AfZ NL Jolles 558: Notiz Jolles an Troendle vom 2.9.1968; Notiz über das Gespräch von Spühler mit Brandt am 2.9.1968 in Bern; BAR Koblenz B 136 Signatur 7929: Protokollnotiz der Sitzung der Staatssekretäre für Europafragen vom 17.9.1968; AfZ NL Jolles 558: Notiz Integrationsbüro vom 19.9.1968 über deutsche Vorstellungen über Interimslösungen; Notiz Jolles vom 27.9.1968; BAR Koblenz B 102 Signatur 266239: Schreiben Robert an westdeutsche Botschaft in Bern vom 20.9.1968; AfZ NL Jolles 569: Notiz Jolles (?) zur Situation nach der Sitzung des EG-Ministerrats vom 27.9.1968 und den anschliessenden Besprechungen de Gaulle / Kiesinger in Bonn; AfZ NL Jolles 558: Notiz Jolles vom 27.9.1968; BAR Koblenz B 136 Signatur 7955: Notiz Meyer, Bundeskanzleramt, an den Staatssekretär vom 28.10.1968; AfZ NL Jolles 558: Notiz schweizerische Botschaft in Köln über Rede Brandt an der EG-Ministerratssitzung vom 5.11.1968.

<sup>819</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 7929: Protokollnotiz der Sitzung der Staatssekretär für Europafragen vom 28.2.1968; AMAE 77 1967-1975: 767: Notiz französisches Aussenministerium / *Direction des Affaires Economiques et Financières* vom 25.9.1968.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

zur Gleichbehandlung.<sup>820</sup> Die Schweiz wurde als einziges EFTA-Land von Paris angefragt, ob sie Interesse an der Teilnahme der europäischen Patentregelung hätte. Die Zusage eines Interesses erfolgte Ende September 1968. Frankreich wollte damit die Niederlande blockieren, welche den Bereich des Patentrechts als Hebel für die Aufnahme Grossbritanniens benützen wollten.<sup>821</sup> In der Folge lockerten die Niederlande ihre Position auf und versprachen auch die Wiederaufnahme zur Arbeit der Technologiegruppe der EG (diese war seit längerem blockiert), sofern eine Zusammenarbeit mit Grossbritannien ermöglicht werde.<sup>822</sup> Daraufhin intensivierte die Schweiz die Kontakte mit den Niederlanden. Denn diese waren neben Italien bisher am wenigsten geneigt, den Neutralen einen Status zuzuweisen.<sup>823</sup> Nachdem die EG-Arbeitsgruppe im Bereich der technologischen Zusammenarbeit ihre Tätigkeit wieder aufnahm, wurde die Schweiz offiziell eingeladen.<sup>824</sup> Mit dem Haager EG-Gipfel Ende 1969 wurde diese Form der Zusammenarbeit schriftlich fixiert.<sup>825</sup>

---

<sup>820</sup> Für die italienischen Diplomaten war die Arrangement-Idee endgültig vom Tisch. Später einmal wurde Jolles gegenüber erklärt, dass die dogmatische Ablehnung taktisch gegen Frankreich bestimmt gewesen sei, da dieses das Arrangement als Ersatz für die Erweiterungen angesehen hätte. Es sei keine Frage gewesen, dass die Schweiz nicht einbezogen worden wäre. Der belgische Aussenminister Harmel schlug als Reaktion auf die Haltung Frankreichs an einer Pressekonferenz Anfang Oktober 1968 die Intensivierung der Arbeiten der Fünf mit Grossbritannien innerhalb der WEU und auf der Grundlage des Beneluxplans vor: obligatorische Konsultationen auf politischem Gebiet, engere Koordination auf strategischem Gebiet und im Rüstungswesen, Zusammenarbeit auf technologischem Gebiet, und sodann Abstimmung der Währungspolitik. An der darauffolgenden WEU-Ministerratstagung wurde die Währungspolitik wieder ausgespart; AfZ NL Jolles 570: Telegramm Troendle, Schweizer Botschafter in Köln, an EPD vom 1.10.1968; AfZ NL Jolles 558: Notiz Jolles vom 18.10.1968; AfZ NL Jolles 570: Telegramm schweizerische Botschaft in Rom an EPD vom 24.10.1968; AfZ NL Jolles 558: Rede Debré an der Ministerratssitzung vom 7.11.1968; AfZ NL Jolles 569: Bericht Integrationsbüro (Iselin) vom 15.11.1968 über die integrationspolitische Lage vor der EFTA-Ministerkonferenz, 19 S.; AfZ NL Jolles 572: Notiz Jolles vom 20.5.1969 zur Besprechung mit italienischem Handelsminister Vittorio Colombo vom 20.5.1969.

<sup>821</sup> Die Diskussion um ein Europarecht war seit der Krise des lehren Stuhls 1965 auf Eis gelegt. Für Paris war das Patentproblem ein *Test case*, die Integrationsform der technologischen Zusammenarbeit aufzugreifen. Es war vager Bestandteil des Benelux-Plans und Teil des Brandt-Vorschlags vom September; AfZ NL Jolles 571: Notiz Iselin an Jolles vom 18.9.1968; Notiz Handelsabteilung vom 28.10.1968 zum Patentrecht bei der Integration; AfZ NL Jolles 570: Telegramm Caillat, Botschafter OECD Paris, an Handelsabteilung vom 7.10.1968.

<sup>822</sup> AfZ NL Jolles 571: Notiz Integrationsbüro an Jolles vom 28.10.1968 über die technologische Zusammenarbeit; AfZ NL Jolles 570: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 5.11.1968.

<sup>823</sup> AfZ NL Jolles 175: Schreiben Feller, Schweizerische Mission bei den EG, an Jolles vom 15.11.1968.

<sup>824</sup> In Bern wurde ebenfalls eine Arbeitsgruppe für technologische Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ins Leben gerufen; AfZ NL Jolles 572: Antrag EPD / EVD an den Bundesrat vom 14.2.1969 zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe für Technologie über das Integrationsbüro; Notiz Jolles an Schaffner vom 4.3.1969; Antrag EVD / EPD an den Bundesrat vom 7.5.1969 über die Teilnahme der Schweiz an Verhandlungen zur Schaffung eines europäischen Patents; HAEC BAC 3/1978 256: Notiz Generaldirektion für Forschung und Technologie an die Generaldirektion für auswärtige Beziehungen vom 23.7.1969.

<sup>825</sup> Es handelte sich allerdings vorerst lediglich um eine Teilnahme an Programmen im Umfang von 11-12 Millionen Franken verteilt auf fünf Jahre. An der Haager Gipfelkonferenz der EG vom Dezember 1969 wurde die technologische Zusammenarbeit in der Erklärung in einem eigenen Punkt (4.) noch einmal bekräftigt: „Der Beitritt anderer Länder unseres Kontinents zu dieser Gemeinschaft gemäss den im Römer Vertrag vorgesehenen Modalitäten würde zweifellos dazu beitragen, den Gemeinschaften zu Dimensionen zu verhelfen, die mehr und mehr dem heutigen Stand der Wirtschaft und Technologie entsprechen. Auch die Schaffung besonderer Beziehungen mit anderen europäischen Staaten, die diesen Wunsch geäußert haben, sollte dazu beitragen.“; AfZ NL Jolles 573: Notiz Jolles vom 10.11.1969; Brief Spühler an Luns vom 12.11.1969; Schlusscommuniqué der Haager Gipfelkonferenz vom 1.-2.12.1969.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Was Frankreich betraf, so ging es ihm um ein bewährtes Spiel unter de Gaulle. Mit den Diskussionen um ein Arrangement wollte Paris EG-interne Spannungen abbauen.<sup>826</sup> Frankreich ging es um die Deblockade innerhalb der EG: Konzessionen in den Aussenbeziehungen gegen Agrarmarktförderung.<sup>827</sup>

Grossbritannien kritisierte das aktive Vorgehen der Schweiz. An sich deckten sich die gemeinsamen Vorstellungen bei einem Handelsarrangement. Doch die Briten beharrten auf dem Beitrittsjunktum (und vermissten dabei die schweizerische Unterstützung). Die EFTA sollte, ging es nach ihnen, auf eigene Vorschläge verzichten. Die Vereinnahmung durch Frankreich missfiel. Die Schweiz habe sich zu stark in dessen Bannkreis begeben. An der Themse dagegen sorgte der Eindruck einer aktivistischen Parteinahme für Paris für Irritation.<sup>828</sup> Die Schweiz dagegen trat für eine aktive Teilnahme an den Arrangementideen ein. Innerhalb der EFTA konnte einzig eine Solidaritätsbekundung erwirkt werden.<sup>829</sup> Das eigenmächtige Vorgehen Londons durch Soames versties nach Schaffner gegen diese EFTA-Solidarität.<sup>830</sup> An der EFTA-Ministerkonferenz im April 1969 erreichte die Missstimmung ihren Höhepunkt. Die folgende Sistierung der Arrangement-Idee glättete nach diplomatischen Interventionen die Wogen.<sup>831</sup> Es wurde mittelfristig eine Neubewertung der europapolitischen Lage ausgehend von Frankreich erwartet. Die Erweiterungsfrage verdrängte die Arrangement-Idee von der Agenda der EG. Nun stellte die Schweiz unter der Führung von Jolles / Schaffner ihren Aktivismus ebenfalls ein.<sup>832</sup> Es herrschte auch die stille Erkenntnis vor, dass ohne politischen Willen der Grossen für die Schweiz keine umfassende Lösung erreicht werden konnte.

---

<sup>826</sup> AfZ NL Jolles 558: Notiz Weitnauer vom 1.11.1968 über Sondierungsgespräche in Paris anlässlich eines Mittagessens mit französischen Spitzenbeamten.

<sup>827</sup> AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 13.11.1968, 12 S.; AfZ NL Jolles 569: Bericht Integrationsbüro (Iselin) vom 15.11.1968 über die integrationspolitische Lage vor der EFTA-Ministerkonferenz, 19 S.

<sup>828</sup> Zusammengefasst aus: PRO FCO 30/31: Schreiben britische Botschaft in Bern an Roger Jackling, FO, vom 18.3.1968; AfZ NL Jolles 570: Telegramm Caillat, Botschafter OECD Paris, an Integrationsbüro vom 6.6.1968; AfZ NL Jolles 558: Notiz Jolles an Schaffner vom 20.12.1968; PRO FCO 30/357: Notiz John A. Robinson, Leiter Integrationsbüro FO, vom 27.1.1969: als Gesprächsvorlage für Lord Chalfont bei Abendessen beim Schweizer Botschafter am 28.; AfZ NL Jolles 572: Notiz Integrationsbüro (Iselin) zu Schweden vom 7.2.1969; AfZ NL Jolles 590: Telegramm schweizerische Botschaft in London vom 13.3.1969.

<sup>829</sup> AfZ NL Jolles 557: *Swiss Statement* an der EFTA-Ministerkonferenz vom 9.-10.5.1968 in London; Bericht EVD an den Bundesrat vom 30.5.1968 über die EFTA-Ministerkonferenz vom 9.-10.5.1968.

<sup>830</sup> AMAE 77 1967-1975: 792: Notiz Ulrich, Kabinettschef Debré, vom 27.2.1969.

<sup>831</sup> AfZ NL Jolles 572: Brief Iselin, Botschaftsrat London, an Jolles vom 17.4.1969; Brief Jolles an Iselin vom 22.4.1969; Notiz Weitnauer an Schaffner und Jolles vom 22.5.1969; PRO FCO 30/464: Schreiben Robinson, FO, an britische Botschaft in Bern vom 19.5.1969.

<sup>832</sup> In einem internen Papier wurden die Möglichkeiten der pragmatischen Lösungen mit der EG diskutiert. Insbesondere wurde eine bilaterale Verhandlung mit der EG über das GATT vorgeschlagen, die sektorenweise Lösungsansätze bieten mochte. Zudem gab die Schweiz Vorschläge für gemeinsame Aktionen zwischen der EFTA und der EG im EFTA-Sekretariat ein; AfZ NL Jolles 608: Notiz Handelsabteilung vom 12.5.1969 zur Abklärung der Möglichkeit pragmatischer Lösungen mit der EWG; AfZ NL Jolles 572: EFTA / W 36/69 vom 13.5.1969.

#### 4.1.2.7. Einbezug der Nichtbeitrittskandidaten: Besondere Beziehungen

Die europapolitische Konzeption wurde von der neuen Regierung Frankreichs mit Spannung erwartet. Präsident Pompidou deutete in ersten Äusserungen an, „*qu'il faudrait construire quelque chose de nouveau*.“<sup>833</sup> Dies war seinem Aussenminister Maurice Schumann vorbehalten, welcher in einer denkwürdigen Rede an der EG-Ministerkonferenz vom 22. Juli 1969 den Dreispruch *Achèvement, Approfondissement, Elargissement* prägte: Vollendung im Sinne des Abschlusses der Übergangsphase durch die Erfüllung der entsprechenden Bestimmungen des Römer Vertrags, Vertiefung im Sinne der Inangriffnahme der Probleme der sogenannten zweiten Generation, das heisst den Ausbau der Wirtschafts- und politischen Union sowie die Erweiterung um primär Grossbritannien.<sup>834</sup> Die Erweiterungsfrage wurde mit der inneren Weiterentwicklung der EG verknüpft. An der Haager Gipfelkonferenz der EG Anfang Dezember 1969 wurde beschlossen, Verhandlungen mit Grossbritannien um einen Beitritt aufzunehmen. Die Nichtbeitrittskandidaten erhielten den Status, mit einbezogen zu werden. Es sollten „besondere Beziehungen“ geschaffen werden. Bereits im Vorfeld zeigte sich, dass eine gemeinsame Vorstellung, was dies beinhalten könnte, ausblieb. Frankreich verlangte parallele Verhandlungen mit den Nichtbeitrittskandidaten. Die anderen EG-Staaten und die EG-Kommission traten für verzögerte Verhandlungen ein, das sogenannte *Décalage*. Mit dem Haager EG-Gipfel war die Bereitschaftserklärung der EG der Berücksichtigung aller EFTA-Länder vorhanden. Und es wurde vereinbart zeitgleich mit den Sondierungen zu den Beitritten, diejenige mit den Nichtbeitrittskandidaten aufzunehmen.<sup>835</sup>

Unter den EFTA-Ländern herrschten unterschiedliche Meinungen. Die unklare Haltung der Schweiz führte zum Höhepunkt der Missstimmung mit Grossbritannien, das um eine Einmischung in die Beitrittsdebatte fürchtete. Das tief gespaltene Bild führte bei Jolles früh zur Einsicht, eine „exploratorische Phase“ im Vorfeld der eigentlichen Verhandlungen vorzuschlagen.<sup>836</sup> Ein weiterer Grund war die Überlegung von Jolles, dass die Definierung des angebrachten schweizerischen Verhandlungsmodells verfrüht sei und nach Massgabe der Gesamtentwicklung zu erfolgen habe. Damit sollte die massgebende Erweiterung, deren Ausgang nach wie vor ungewiss war, nicht gestört werden. Strategisch ging es für die Schweiz in der Präliminarphase um die Positionierung in einer zeitlichen und Länder-Reihenfolge: kein *Décalage* und die Gleichbehandlung mit den anderen EFTA-Neutrals Österreich und Schweden. Die gewohnte Botschafts- und Besuchsdiplomatie wurde eifrig genutzt. Aussergewöhnlich waren eine mündliche Demarche an die EG-Kommission, der darauf folgende erste offizielle Besuch eines EG-Kommissionspräsidenten, der Ähnlichkeiten zu einem Staatsbesuch aufwies, sowie die bundesrätlichen Interventionen Spühlers an den westdeutschen Aussenminister Brandt und Schaffners an den britischen Europaminister Georges Thomson.

---

<sup>833</sup> AfZ NL Jolles 590: Telegramm Dupont an EPD vom 11.6.1969; Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 11.7.1969.

<sup>834</sup> AfZ NL Jolles 609: Referatstext Jolles zur Botschafterkonferenz vom 4.9.1969.

<sup>835</sup> Zum Haager EG-Gipfel: Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration: Sammelband zum Haager EG-Gipfel 1969. Vol. 9, Nr. 2, 2003.

<sup>836</sup> AfZ NL Jolles 572: Referatstext Jolles an der Jahresversammlung des Basler Handels- und Industrie-Vereins am 25.6.1969, 32 S.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Frankreich sah bereits in der vorangegangenen Handelsarrangement-Diskussion die gleichzeitige Berücksichtigung der Schweiz vor. Nach mehrfachen Anfragen wurde die Position paralleler Verhandlungen bestätigt.<sup>837</sup> Die Motive bestanden einerseits in der kulturellen und sprachlichen Verbindung zwischen den beiden Ländern. Entscheidender war andererseits die wirtschaftliche Wichtigkeit, die einen Einfluss auf die Erweiterung durch Grossbritannien hatte. Eine Nichtberücksichtigung der Nichtbeitrittskandidaten würde aufgrund der bestehenden EFTA-Zollfreiheit zu einer schwierigen Situation führen.<sup>838</sup> Noch bevor Schumann seine Rede im EG-Ministerrat hielt, fing sein Pendant Brandt in Bonn an, Sondierungen in den EFTA-Hauptstädten durchzuführen. Auch die BRD erkannte die wirtschaftliche Wichtigkeit der Schweiz an. Die Überlegungen gingen in Richtung einer Freihandelszone zur Aufrechterhaltung der EFTA-Zollfreiheit. Die Schweiz solle zum frühestmöglichen Zeitpunkt einbezogen, jedoch aus politischen Gründen in der Reihenfolge nach den Beitrittskandidaten.<sup>839</sup> Unter der neuen Regierung unter Bundeskanzler Brandt und Aussenminister Walter Scheel blieb die Position gegenüber der Vorgängerregierung die Gleiche. Aussenminister Spühler mit SP-Parteibüchlein in der Tasche nutzte die Situation zu einer Intervention an Brandt, um einer gleichzeitigen Behandlung der Schweiz Nachdruck zu verhelfen. Intensive Vorgespräche seien dazu angebracht.<sup>840</sup> Brandt antwortete, dass er sich der „besonderen Rolle der Schweiz im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit wohl bewusst“ sei. Bonn präzisierte, die Schweiz könne gleichzeitig mit Österreich Gespräche beginnen, sobald die Beitrittsanträge ausgereift seien.<sup>841</sup>

Bereits bei der Diskussion um ein Handelsarrangement war zu erkennen, dass die Niederlande eine für die Schweiz schwierige Hürde darstellten.<sup>842</sup> Die Strategieentwicklung der Niederlande

---

<sup>837</sup> Es war die Meinung sämtlicher französischer Diplomaten, die mit dem Dossier Schweiz vertraut waren. Für Irritationen sorgte, wie der Informationsstand über die Ausarbeitung des EG-Kommissionsberichts zeigte, dass die Schweiz stets gut auf dem Laufenden war, was in Brüssel geschah. Dies war kein Einzelfall. Das Aussenministerium musste zur Kenntnis nehmen, dass Brüsseler Indiskretionen an der Tagesordnung waren; AfZ NL Jolles 573; Telegramm Dupont an Schaffner vom 21.7.1969; AMAE EU Serie 1961-1970: 116; Notiz Aussenministerium / *Direction des Affaires Politiques d'Europe* vom 24.7.1969; Telegramm Nr. 98-103 französischer Botschafter in Bern an Aussenministerium vom 25.7.1969; AfZ NL Jolles 573; Telegramm Dupont an EPD vom 25.7.1969; AMAE EU Serie 1961-1970: 116; Notiz Aussenministerium / *Direction des Affaires Politiques d'Europe* vom 1.9.1969; AfZ NL Jolles 573; Bericht Jolles vom 1.12.1969 über die Integrationsgespräche in London und Paris vom 25., 26.-28.11.1969, 6 S.; AMAE 77 1967-1975: 792; Schreiben französischer Botschafter in Bern an Brunet vom 19.11.1969.

<sup>838</sup> Auf die wirtschaftliche Bedeutung wurde schweizerischerseits denn auch stets hingewiesen, so auch in einer mündlichen Demarche an Schumann im August 1969; AMAE 77 1967-1975: 767; Notizen Aussenministerium / *Direction des Affaires Economiques et Financières* Nr. 97/CE vom 30.6.1969 und Nr. 196/CE vom 28.11.1969.

<sup>839</sup> AA B 20-200 Signatur 1848; Notiz AA vom 8.7.1969; Sprechzettel für Jahn für seinen Besuch am 15.7.1969 in Bern.

<sup>840</sup> AfZ NL Jolles 573; Notiz Jolles vom 10.11.1969; BAR Koblenz B 136 Signatur 43576; Schreiben Spühler an Brandt vom 24.11.1969; Schreiben Spühler an Brandt vom 23.12.1969.

<sup>841</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 7898; Memorandum von I A 2 (Bundeskanzleramt?) vom 26.11.1969; Memorandum von I A 2 (Bundeskanzleramt?) vom 27.11.1969 zum Verhältnis der Gemeinschaft zur Rest-EFTA; AfZ NL Jolles 573; Schreiben Brandt an Spühler vom 28.11.1969.

<sup>842</sup> Claude Caillat wurde vom Botschafterposten der OECD in Paris weg hin zum Posten in Den Haag befördert. Er sollte bilaterale Gespräche in Gang bringen; AfZ NL Jolles 590; Telegramm Caillat aus den Haag an EPD vom 21.5.1969.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

gegenüber der Schweiz war nicht so sehr gegen das Land gerichtet, als vielmehr vom Erweiterungskontext bestimmt. Grossbritanniens Beitritt hatte absolute Priorität und nichts durfte dies beeinträchtigen. Je näher der Haager Gipfel heranrückte, desto mehr schwand das Misstrauen gegenüber Frankreich, desto mehr stiessen die schweizerischen Begehren auf offene Ohren.<sup>843</sup> Überraschenderweise wurde von holländischer Seite der Vorschlag einer grossen multilateralen Freihandelszone eingebracht.<sup>844</sup> Die Schweiz konnte nach Auffassung von Aussenminister Luns gleichzeitig mit Schweden verhandeln, wobei Österreich ein Verhandlungsvorsprung zukäme.<sup>845</sup> Wie die BRD standen die Niederlande Explorationsgesprächen zur Herstellung einer Verhandlungsbasis offen gegenüber.<sup>846</sup> Die Haltung der Niederlande trug auch zu einer Auflockerung der Positionen von Belgien und Luxemburg bei.<sup>847</sup> Nicht eindeutig blieb die Position Italiens.<sup>848</sup> Sämtliche EG-Staaten ausser Frankreich verlangten ein gewisses *Décalage* mit den Nichtbeitrittskandidaten, wobei unklar war, wann der Zeitpunkt zur Verhandlungsaufnahme gekommen sein mochte und in welcher Länderreihenfolge. Die Solidaritätsbekundungen waren mit Ausnahme Italiens allseits vorhanden.<sup>849</sup>

Die EG-Kommission besass ein gewisses Vorschlagsrecht innerhalb der Organisation. Im Anschluss an Frankreichs Bereitschaftsbekundung zur Erweiterung im Juli 1969 konnte die EG-Kommission einen erneuerten Erweiterungsbericht ausarbeiten.<sup>850</sup> Um eine positive Erwähnung im Bericht zu finden, wurde von der Schweiz eine mündliche Demarche in Brüssel abgegeben: Aufrechterhaltung Verhandlungsgesuch von 1961, wirtschaftliche Rolle und gutnachbarschaftliche Beziehungen, Aufrechterhaltung Neutralitätsstatus.<sup>851</sup> Anfang Oktober wurde der EG-Kommissionsbericht publik. Die Schweiz wurde erfreulicherweise wie Österreich und Schweden behandelt (insgesamt 2 von 44 Seiten). Das Verhandlungsgesuch von 1961 wurde anerkannt. Der Bericht empfahl aber zuerst die Festlegung der Modalitäten mit den Beitrittskandidaten.<sup>852</sup> Er bestätigte die bisherige Haltung der Nichtbeeinträchtigung der EG und betonte sogar stärker die politische Zielsetzung. Im Weiteren verlangte die EG-Kommission ein Verhandlungsmandat, während die Mitgliedstaaten erst in einer zweiten Phase zum Zuge kommen würden.<sup>853</sup> Gelegenheit, um die schweizerischen Wünsche der EG-Kommission beizubringen, ergab sich mit dem Besuch des

---

<sup>843</sup> AfZ NL Jolles 591: Telegramm Caillat, den Haag, an Integrationsbüro vom 4.12.1969.

<sup>844</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz Jolles vom 7.7.1969.

<sup>845</sup> AfZ NL Jolles 590: Telegramm Caillat, Den Haag, an Integrationsbüro vom 25.9.1969.

<sup>846</sup> AfZ NL Jolles 590: Telegramme Caillat, Den Haag, an Integrationsbüro vom 26.11. und 1.12.1969.

<sup>847</sup> AfZ NL Jolles 590: Telegramm Zutter, Schweizer Botschafter in Belgien, an Integrationsbüro vom 28.11.1969; AfZ NL Jolles 590: Telegramm Micheli, aus Brüssel, an Spühler und Jolles vom 28.11.1969.

<sup>848</sup> AfZ NL Jolles 572: Notiz Jolles an Nello Celio, Bundesrat EFZD, vom 10.6.1969.

<sup>849</sup> AfZ NL Jolles 573: Telegramm schweizerische Botschaft in Den Haag an Integrationsbüro vom 10.12.1969; AfZ NL Jolles 590: Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 11.12.1969.

<sup>850</sup> Eine erste Kontaktmöglichkeit ergab sich bereits Mitte 1969 anlässlich des Besuchs des französischen EG-Kommissars Jean-Francois Deniau. Deniau glaubte noch vor der Schumann-Rede nicht an eine baldige Erweiterung. Deshalb empfahl er, die bilateralen Kontakte zwischen der Schweiz und der EG zu intensivieren; AfZ NL Jolles 572: Notiz Jolles vom 1.7.1969: über die Besprechung mit EG-Kommissar Jean-Francois Deniau an diesem Tag in Bern.

<sup>851</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz Jolles mit Inhalt der mündlichen Demarche von Wurth bei Rey.

<sup>852</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz I Jolles an Schaffner vom 6.10.1969.

<sup>853</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz II Jolles an Schaffner vom 6.10.1969.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

EG-Kommissionspräsidenten Reys in Bern.<sup>854</sup> Für Rey war eine Diskriminierung der Neutralen aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung ausgeschlossen, die höchstens durch ein Veto Italiens gegen Österreich wegen der Südtirolfrage verursacht werden könnte. Allerdings konnte der Verdacht nicht ausgeräumt werden, dass die EG-Kommission den nordischen Ländern eine gewisse Priorität gegenüber der Schweiz einräumte.<sup>855</sup> Bern kritisierte den Terminus „*le moment venu*“ für den Verhandlungsbeginn mit den Nichtbeitrittskandidaten im Erweiterungsbericht. Er sei zu unklar und widerspreche frühzeitigen Explorationsgesprächen.<sup>856</sup>

Im Vorfeld der Haager EG-Gipfelkonferenz prallten zwischen den EG-Staaten die unterschiedlichen Ansichten über die Frage des Einbezugs der EFTA-Nichtbeitrittskandidaten aufeinander. Einigkeit bestand, dass eine Lösung gefunden werden musste. Da aber keine gemeinsame Vorstellung vorhanden war, einigte man sich in Punkt 4 der Haager Erklärung auf den Terminus der „Schaffung besonderer Beziehungen“.<sup>857</sup> Es bestätigte die diplomatischen Debatten der Vorjahre. Jedoch verlangte Frankreich die Gleichzeitigkeit von Verhandlungen, während sich die Benelux-Staaten dagegenstellten. Letztere waren für eine flexiblere Haltung, wonach Kontakte aufgenommen werden sollten, sobald die Erweiterungsverhandlungen eröffnet würden. Die Benelux-Staaten wollten Frankreich kein Druckmittel zur Beeinflussung der Beitrittsverhandlungen in die Hand geben. Es wurde daher bemängelt, dass die Vorstellungen Frankreichs nicht ganz klar seien. Der Streit um die Termini *parallement* oder *le moment venu* konnte nicht geklärt werden.<sup>858</sup> Unter diesen

---

<sup>854</sup> In Rey fand die Schweiz in der EG-Kommission einen sicheren Wert. Wenig spielte wohl eine Rolle, dass seine Familie ursprünglich aus der Schweiz stammte. Vielmehr lernte er das Land als Verhandlungspartner in der Kennedy-Runde kennen und schätzen. Er teilte dessen liberale Ansichten in der Industriehandelspolitik; AfZ NL Jolles 573: Notiz Lebenslauf Jean Rey.

<sup>855</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz Feller über die Besprechung mit Rey anlässlich seines Besuches in Bern am 21.11.1969, 11 S.; NZZ Nr. 683/691/693 vom 19./24./25.11.1969; Basler Nachrichten vom 25.11.1969.

<sup>856</sup> Der Besuch Reys in Bern krankheitsbedingt abwesende Schaffner betonte dies nachträglich in einem Brief auch gegenüber Rey; AfZ NL Jolles 573: Brief Schaffner an Rey vom 11.12.1969; AfZ NL Jolles 591: Telegramm Dupont an Jolles und Micheli vom 18.11.1969; AfZ NL Jolles 573: Notiz zu Gesprächsthemen für den Besuch von EG-Präsident Rey in Bern, am 21.11.1969.

<sup>857</sup> Punkt 4 der Haager Erklärung vom 2.12.1969, in deutscher Übersetzung NZZ Nr. 708 vom 3.12.1969: „Die Europäischen Gemeinschaften sind unbestritten der Urkern, aus dem die europäische Einheit sich entwickelt und ihren Aufschwung genommen hat. Der Beitritt anderer Länder unseres Kontinents zu dieser Gemeinschaft gemäss dem Römer Vertrag vorgesehenen Modalitäten würde zweifellos dazu beitragen, den Gemeinschaften zu Dimensionen zu verhelfen, die mehr und mehr dem heutigen Stand der Wirtschaft und der Technik entsprechen. Auch die Schaffung besonderer Beziehungen mit anderen europäischen Staaten, die diesen Wunsch geäußert haben, sollte dazu beitragen. Eine solche Entwicklung würde es Europa gestatten, seiner weltoffenen Tradition treu zu bleiben und seine Anstrengungen zugunsten der Entwicklungsländer zu steigern.“

<sup>858</sup> Nach einem westdeutschen Vorschlag sollten beide Termini angewandt werden. Für sie war es eine Aufblähung eines Nebenproblems und eine Wortklauberei. Doch dieser Vermittlungsversuch entfachte die Unstimmigkeiten von neuem. Die Benelux-Länder waren für eine *Décalage*, aus drei Gründen: man wisse nicht, was die Schweiz und Schweden wollten, die Entwicklung der EG selbst sei noch unklar, und, man wolle den Neutralen kein Druckmittel gegenüber den Beitrittskandidaten in die Hand geben; HAEC BAC 214/1980 COREPER Protokolle 219: 532. Sitzung COREPER vom 5.-6.11.1969; AfZ NL Jolles 590: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 25.11.1969; HAEC BAC 214/1980 COREPER Protokolle 219: 535. Sitzung COREPER vom 27.11.1969; Interne Notiz des EG-Generalsekretariats an die Mitglieder der Kommission SEC(69) 4546 vom 29.11.1969.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Umständen war vorgezeichnet, dass an der Haager Gipfelkonferenz Anfang Dezember keine Einigung über diese Frage erzielt werden konnte.<sup>859</sup> Dennoch ergab Punkt 14 in der Redaktion des Schlusscommuniqués keine Streitereien und war relativ schnell verfasst: „Sobald die Verhandlungen mit den beitriftswilligen Staaten eröffnet sind, werden mit den anderen EFTA-Mitgliedstaaten, die diesen Wunsch äussern, Gespräche über ihr Verhältnis zur EWG eingeleitet.“ Die Initiative werde die EG ergreifen, wie BRD-Aussenminister Scheel an der Pressekonferenz äusserte.<sup>860</sup> Der französische Aussenminister Schumann intervenierte erst an der darauffolgenden EG-Ministerkonferenz, dass dies eigentlich nicht den Standpunkt Frankreichs darstelle. Es wurde aber eine Wendung des belgischen Aussenministers allgemein akzeptiert, wonach das Haager Communiqué in diesem Sinn zu erweitern sei, dass die Gemeinschaft gleichzeitig mit dem Beginn der Erweiterungsverhandlungen auch den Standpunkt einer gemeinschaftlichen Haltung gegenüber den Nichtbeitrittskandidaten in Angriff nehmen würde.<sup>861</sup> Der Passus der Haager Erklärung wurde somit in den Charakter eines formellen Ratsbeschlusses überführt, dem die holländische Präsidentschaft den Nachsatz beifügte: „*La base de cette position sera également préparée par la Communauté.*“<sup>862</sup>

Die schriftliche Fixierung in der Erklärung konnte in Bern als voller Erfolg gewertet werden. Der Bundesrat begrüsst in einer Pressekonferenz das Ergebnis. An der Konferenz selbst waren ein gutes Dutzend Schweizer Journalisten anwesend, die ein positives Bild vermittelten. Die Gleichbehandlung mit den anderen EFTA-Nichtbeitrittskandidaten und frühzeitige Vorgespräche wurden in Aussicht gestellt. „Besondere Beziehungen“ liessen einen weitgehenden Handlungsspielraum zu und bestätigten die Berner These einer gesamteuropäischen Lösung.<sup>863</sup> Ein Wermutstropfen war, dass sich Pompidou gegen einen fixen Termin für die Erweiterungsverhandlungen sträubte. Er belies es bei Beteuerungen.<sup>864</sup> Die EG-Kommission wurde beauftragt, einen Bericht zu verfassen, bei dem es primär um den „Eintrittspreis“ für Grossbritannien gehen sollte. Frankreichs Verhalten erklärte sich aus dem eigentlichen Deal in althergebrachtem gaullistischem Stil von Konzessionen gegen Gegenkonzessionen: Regelung der Agrarfinanzierung gegen die Erweiterung.<sup>865</sup>

---

<sup>859</sup> AfZ NL Jolles 590: Telegramm Benedikt von Tschärner, Den Haag, an Micheli und Jolles vom 1.12.1969 (Bericht Nr. 1); Telegramm von Tschärner an Integrationsbüro vom 1.12.1969 (Bericht Nr. 2); Telegramm von Tschärner an Integrationsbüro vom 2.12.1969 (Bericht Nr. 3).

<sup>860</sup> AfZ NL Jolles 590: Telegramm von Tschärner an Integrationsbüro vom 3.12.1969 (Bericht Nr. 4); AfZ NL Jolles 573: Schlusscommuniqué der Haager Gipfelkonferenz vom 1.-2.12.1969.

<sup>861</sup> AMAE 77 1967-1975: 768: Auszug aus Protokoll der 93. EG-Ministerratssitzung vom 8.-9.12.1969, I/26/69, 4.2.1970, S. 24-25.

<sup>862</sup> AfZ NL Jolles 573: Telegramm von Tschärner, Mission Brüssel, an Integrationsbüro vom 11.12.1969.

<sup>863</sup> AfZ IB Vorort 274.3.2.2.: Schweizerischer Kommentar zum Ergebnis der EG-Gipfelkonferenz; AfZ NL Jolles 573: Notiz Feller vom 19.12.1969 zur Wertung des Gipfels.

<sup>864</sup> AfZ NL Jolles 590: Telegramm von Tschärner an Integrationsbüro vom 3.12.1969 (Bericht Nr. 4).

<sup>865</sup> Im Anschluss an die Haager Gipfelkonferenz kam es vor Weihnachten nach zähen Marathonverhandlungen im EG-Ministerrat zu einer Einigung über die Finanzierung des EG-Haushalts. Dagegen wurde die Überschussproduktions-Problematik in der Landwirtschaft auf nächstes Jahr verschoben. Bis 1975 sollte die Erträge der EG aus Abschöpfungen und Zöllen progressiv in die Gemeinschaftskasse gehen und dann nach einem Schlüssel an die Länder verteilt werden, der sich nach dem Bruttosozialprodukt richtete. Die Beiträge würden nach und nach durch Mehrwertsteuerprozente ersetzt, sobald diese eingeführt und harmonisiert sein würde; AfZ NL Jolles 573: Notiz Feller vom 19.12.1969 zur Wertung des Gipfels; Notiz Feller vom 22.12.1969.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Ebenso uneinheitlich wie bei den EG-Staaten waren die Ansichten der EFTA-Länder. Das neutrale Schweden blieb in der Position unklar und zog sogar einen Beitritt in Betracht. Schwedisches Kalkül war, von der EG herauszufinden, inwieweit der Neutralitätsstatus mit einer EG-Mitgliedschaft verbindbar sein konnte.<sup>866</sup> Dass Schweden im EG-Erweiterungsbericht als normaler Nichtbeitrittskandidat bezeichnet wurde, konnte dieses nicht befriedigen,<sup>867</sup> ebenso wie die vage Haager Erklärung nicht ihren Bedürfnissen entsprach.<sup>868</sup> Im Fall von Österreich waren die Assoziationsgespräche seit längerem durch das italienische Veto blockiert. Mit der EG-Bereitschaftserklärung zur Erweiterung gab das Land sein Bemühen um eine Assoziation auf. Stattdessen wurde vorgängig zu einer Gesamtregelung für die EFTA-Nichtbeitrittskandidaten ein präferentieller Handelsvertrag mit linearen Zollsenkungen von 30% angestrebt (Interimsabkommen). Grund war die sich zusehends verschlechternde Handelsbilanz mit der EG. Das Vorhaben wurde von den EG-Staaten unterstützt. Vor allem Italien gab seinen Widerstand auf. Das Resultat war, dass die EG einen speziellen Bericht an die Kommission in Auftrag gab. Für die Schweiz bildete das Verhalten beider Länder eine Gefahr, die Herstellung eines Nahverhältnisses hinauszuzögern.<sup>869</sup>

An der EFTA-Ministerkonferenz vor dem Haager Gipfel in Genf kam es zwischen der Schweiz und Grossbritannien zum Eklat. Die seit Jahren anhaltende Spannung zwischen den beiden Nationen erreichte ihren Siedepunkt. Die Schweiz versuchte von Grossbritannien ein erneutes Solidaritätsversprechen in der EFTA zu erzwingen. Sie verlangte das Wort der „Gesamtlösung“ in der EFTA-Pressemitteilung und gemeinsame Konsultationen der EFTA-Länder mit der EG.<sup>870</sup> Die schweizerische Seite argumentierte, dass das Communiqué von 1967 noch vor dem Beitrittsgesuch Grossbritanniens verfasst wurde. Dieses beinhalte eine klare Zusicherung mit dem Wunsch einer Lösung, die die gesamte EFTA umfasse.<sup>871</sup> Das Vorgehen löste im *Foreign Office* erneut Irritationen aus. Es konnte den britischen Handlungsspielraum beeinflussen, insbesondere wenn Frankreich die Nichtbeitrittskandidaten gegen London ausspielen würde.<sup>872</sup> Erschwerend kam hinzu, dass die britischen Unterhändler über die Konzeption der Schweiz nichts wussten.<sup>873</sup> Mit der Haager Erklärung verbesserte sich das Klima zwischen den beiden Ländern markant. Grossbritannien konnte mit einem baldigen Verhandlungsbeginn rechnen. Einer Lösung für die Neutralen mochte es nicht mehr im Weg stehen. Eine Reise von Jolles nach London und ein nachfolgender Brief Schaffners

---

<sup>866</sup> AfZ NL Jolles 609: Notiz Jolles der Integrationsgespräche in Stockholm vom 19.9.1969.

<sup>867</sup> AfZ NL Jolles 590: Telegramm Keller, Schweizer Botschafter London, an Integrationsbüro vom 13.10.1969.

<sup>868</sup> Schweden setzte zusätzlich auf die Umsetzung des nordischen Markts (NORDEK); AfZ NL Jolles 590: Telegramm schweizerische Botschaft in Köln an Integrationsbüro vom 8.12.1969; AfZ NL Jolles 573: Notiz Jolles vom 10.12.1969: zu den Stellungnahmen von Österreich und Schweden.

<sup>869</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz II Jolles an Schaffner vom 6.10.1969; AfZ NL Jolles 590: Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 10.10.1969; AfZ NL Jolles 573: Notiz vom 31.10.1969 der mündlichen Demarche von Österreich; AfZ NL Jolles 591: Telegramm schweizerische Botschaft in Wien an Integrationsbüro vom 4.11.1969; AfZ NL Jolles 590: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 5.12.1969; AfZ NL Jolles 591: Telegramm schweizerische Botschaft in London an Integrationsbüro vom 16.12.1969; AfZ NL Jolles 573: Notiz Jolles vom 10.12.1969: zu den Stellungnahmen von Österreich und Schweden.

<sup>870</sup> AfZ NL Jolles 573: Communiqué der EFTA-Ministerkonferenz in Genf vom 6.-7.11.1969; HAEC BAC 3/1978 1352: Telegramm ständige EG-Delegation in Genf an EG-Generalsekretariat vom 13.11.1969.

<sup>871</sup> AfZ NL Jolles 573: Telegramm Jolles und Micheli an Botschafter René Keller London vom 17.11.1969.

<sup>872</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 7897: Telegramm Blankenhorn, westdeutsche Botschaft in London, an AA vom 7.11.1969; PRO FCO 30/357: Schreiben britische Botschaft in Bern an O'Neill, FO, vom 11.11.1969.

<sup>873</sup> AfZ NL Jolles 590: Telegramm Keller, London, an Jolles und Micheli vom 18.11.1969.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

an den Europaminister George Thomson führten zur Entspannung der Lage. Thomson erklärte, dass keine Solidarität gewährleistet werden könne, sondern nur das EFTA-Communiqué von 1967 als gültig erachtet werde. Diese Absichtserklärung der Aufrechterhaltung der Zollfreiheit genüge vollauf. Man sei aber weiterhin bestrebt, enge Kontakte mit den EFTA-Partnern aufrechtzuerhalten.<sup>874</sup>

##### **4.1.3. Strategische Ausrichtung der Schweiz bis zum Haager EG-Gipfel**

###### **4.1.3.1. Ein gesamteuropäischer evolutiver Ansatz nach Jolles**

HSG-Professor Hans Christoph Binswanger publizierte 1970 einen wissenschaftlichen Beitrag in einem Sammelband, der in Zusammenarbeit der HSG mit den Universitäten Innsbruck und Wien entstand. Die Schweiz solle unter grosser Vorsicht die Frage eines EG-Vollbeitritts ernsthaft prüfen. Ein Beitritt von Grossbritannien würde die EG verändern. Die Hegemonialstellung Frankreichs und der BRD würde unterbunden werden. Es gehe nicht nur darum, einer Verletzung des Neutralitätsrechts vorzubeugen, sondern auch, den Bedürfnissen der Neutralitätspolitik Rechnung zu tragen. Man solle die EWG als das anschauen, was sie sei, nämlich eine Wirtschaftsorganisation. Ein Vollbeitritt sei einer Assoziation vorzuziehen, weil damit die Gefahr der Satellisierung abgewendet würde.<sup>875</sup> Binswangers Beitrag war einer unter mehreren Artikeln in der öffentlichen Debatte, die mit dem Haager EG-Gipfel die europapolitische Morgenröte aufnahmen.<sup>876</sup> Abgesehen davon, dass ein Beitritt beim Stimmvolk kaum mehrheitsfähig gewesen wäre – wie Bindschedler schon 1968 konstatiert hatte, war zu diesem Zeitpunkt die Option zwischen der Handelsabteilung und den Wirtschaftsverbänden bereits ausgeschlossen worden. In Bezug auf die EG hatte sich der Leitsatz einer wirtschaftlichen Teilnahme ohne politische Partizipation scheinbar fest verankert.

---

<sup>874</sup> Zusammengefasst aus: PRO FCO 30/357: Notizen Robinson zur Gesprächsvorbereitung Besuch Jolles vom 25.11.1969; Protokoll Treffen Jolles / Keller mit Thomson, *Chancellor of the Duchy of Lancaster*, und O'Neill vom 25.11.1969; Schreiben Melville an O'Neill vom 26.11.1969; Schreiben O'Neill an Harry Hohler vom 28.11.1969; AfZ NL Jolles 573: Bericht Jolles vom 1.12.1969 über die Integrationsgespräche in London und Paris vom 25., 26.-28.11.1969, 6 S.; AfZ NL Jolles 590: Telegramm schweizerische Botschaft in London an Integrationsbüro vom 5.12.1969; AfZ NL Jolles 573: Brief Jolles an Botschafter Keller London vom 11.12.1969; Brief Schaffner an George Thomson vom 15.12.1969.

<sup>875</sup> Hans Christoph Binswanger und Hans Mayrzedt (Hg.): *Die Neutralen in der Europäischen Integration. Kontroversen, Konfrontationen, Alternativen*. Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Aussenpolitik und Internationale Beziehungen. Band 5. Wien 1970, S. 177-189; Vgl. auch Kreis, 2004, S. 110.

<sup>876</sup> Etwa: Beitrag Binswanger in NZZ Nr. 690 vom 23.11.1969; Artikelserie in Basler Nachrichten vom 29.12.1969, 7., 10./11. und 16.1.1970; Jolles hatte durchaus ein Kalkül, dass die Wissenschaft die Integrationspolitik durchleuchtete. Solche Beiträge konnten der Öffentlichkeit vermitteln, dass im Grunde eine Zusammenarbeit mit der EG notwendig erschien. Entsprechend forderte Jolles die Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik zu Untersuchungen zur „Supranationalität“ auf, aber auch zu den Konsequenzen einer Ausdehnung des Staatsvertragsreferendums und zur wirtschaftlichen Verflechtung. An einer Veranstaltung der Vereinigung für Politische Wissenschaft wurde Jolles von der sich formierenden Wissenschaftsrichtung der Politologie in Sachen Expertise eher enttäuscht. Man könne nur insofern Theorien aufstellen, in dem Maße miteinander verglichen würden; AfZ NL Weitnauer Schachtel 20u: Notiz Jolles an Weitnauer vom 2.3.1970 mit Bericht Daniel Frei zu Entwicklungstendenzen in der politologischen Forschung vom 28.1.1970 und Notiz Sidjanski an GV der ASSP vom 28.2.1970; AfZ NL Jolles 577: Notiz Integrationsbüro vom 16.3.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Die Beitrittsoption wurde stillschweigend aufgrund des innenpolitischen Kräfteverhältnisses aufgegeben, ohne dass es eine öffentliche Debatte gegeben hatte. Im Kern ging es um den politischen Konsens, wie die folgenden Auseinandersetzungen auf administrativer und nationaler Ebene in den folgenden drei Unterkapiteln aufzeigen werden.

Zwar standen in den Jahren von 1965 bis 1968 eine Reihe von handelspolitischen Europaoptionen zur Debatte, die Hauptkonfrontation verlief aber bei den Akteuren zwischen den Anhängern einer pragmatischen Integration und einer „evolutiven Integration“ gegenüber der EG. Die pragmatische Integration suchte eine Regelung mehr über Einzelfragen und das GATT. Es war eher eine statische Auffassung, die von den momentanen Bedürfnissen der Wirtschaft ausging. Unter evolutiver Integration versteht die vorliegende Studie eine Regelung, die darüber hinaus zukünftig ausgerichtet war. In dieser Hinsicht war von Einzelfragen bis hin zum Beitritt ein erweiterter Möglichkeitsraum vorhanden. Beide Varianten waren gegenüber bi- als auch multilateralen Ansätzen offen. Ausgehend von Schaffners Grundhaltung über die EFTA mit der EG eine gesamteuropäische Regelung anzustreben, stand die durch Handelsabteilungsdirektor Jolles verkörperte evolutive Integration in seiner Gunst.<sup>877</sup> Quasi im natürlichen Gegensatz stand die pragmatische Integration, welche durch den GATT-Chefunterhändler Weitnauer und die Wirtschaftsverbände vertreten wurde. Ein Anfang 1968 von der Schweizerischen Kreditanstalt veranstaltetes Symposium im Zürcher Kongresshaus brachte den Gegensatz zum Ausdruck (Der Bund):<sup>878</sup> „Die Diskussionen haben uns gezeigt, dass unsere Unterhändler, dass Bundesrat Schaffner und seine äusserst tüchtigen Mitarbeiter in der Handelsabteilung in dieser Frage weitblickender denken und handeln als einige grosse schweizerische Industrie- und Verbandskapitäne.“<sup>879</sup>

---

<sup>877</sup> AfZ NL Jolles 565: Bericht Jolles vom 27.12.1967 über die integrationspolitische Lage nach der Sitzung des EG-Ministerrats vom 19.12.1967, 8 S., S. 8; AfZ NL Jolles 557: Brief Schaffner an Jolles vom 29.12.1967.

<sup>878</sup> Schweizerische Kreditanstalt (Hg.): Die Schweiz und die europäische Integration. Berichte und Dokumente eines Seminars der Schweizerischen Kreditanstalt. Zürich 1968; Schweizerische Handelszeitung Nr. 2 vom 11.1.1968; National-Zeitung Nr. 21 vom 14.1.1968.

<sup>879</sup> Der Bund vom 14.1.1968.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Im ersten Teil der Debatte (1968) konnte ein sich manifestierender Gegensatz zwischen diesen beiden Lagern ausgemacht werden. Demgegenüber wurde vom Bund gegenüber Parlament und Öffentlichkeit das Bild der Einheit vermittelt. Die Verschlossenheit des Bundesrats für eine mögliche Lösung mit der EG führte zu parlamentarischem Druck nach mehr Transparenz. Im zweiten Teil der Debatte (1969) wandte Jolles eine geschickte Strategie an, um sich die Unterstützung der Wirtschaftsverbände für das Vorhaben einer Gesamtregelung des Nahverhältnisses mit der EG von Anfang an zu sichern. Die Handelsabteilung schränkte ihren Handlungsspielraum ein, indem sie zusicherte, keinen Beitritt – und im Grunde keine direkte institutionelle Eingliederung – anzustreben. Damit gaben sich die Wirtschaftsverbände zufrieden. Demgegenüber konnte die Handelsabteilung dem Bundesrat im Anschluss einleuchtend darlegen, dass die Schweiz eines umfassenden Abkommens mit der EG bedürfe. Dass die Handelspolitik den Kern einer Annäherung an die EG bildete, zeigte sich auch an dem Umstand, wie im dritten Unterkapitel dargestellt wird, dass sie ausserhalb dieses Bereichs „fast nicht integrationsfähig“ war; was heisst, andere Politikbereiche sollten ihre Autonomie nicht verlieren.

Wie bereits dargelegt wurde, wurde die pragmatische Variante im Verlauf der 1960er-Jahre zu einer etablierten handelspolitischen Form gegenüber der EG. Sie fand immer mehr Fürsprecher, nachdem der zweite Beitrittsversuch Grossbritanniens sistiert wurde, während die Kennedy-Runde allgemein als Erfolg betrachtet wurde. Dies gilt es nun an den Akteuren genauer zu spezifizieren. Die Führung über Verhandlungen zu handelspolitischen Angelegenheiten lag beim Bund in der Person Weitnauers.<sup>880</sup> Seine Einstellung gegen Regionalismus und „Verpolitisierung“ sowie ein hoher Grad an Selbstbestimmung führte ihn zu drei Leitlinien der Handelspolitik: „national“ (Unabhängigkeit), „liberal“ (freier Wettbewerb) und „pragmatisch“ (beweglich und undoktrinär).<sup>881</sup> Für Weitnauer spielte die Zollpolitik eine prominente Rolle. Da aber die USA momentan nicht in der Lage waren, eine neue Zollsensungskrunde im GATT zu lancieren, blieben Einzelaspekte übrig.<sup>882</sup> Für diese Einzelbereiche erachtete Weitnauer durchaus institutionelle Regelungen als möglich.

---

<sup>880</sup> Nachdem die Diskussion mit Jolles über die Europastrategie nach Weitnauer „ergebnislos“ verlief, reichte er ein umfassendes Verhandlungsinventar ein; AfZ NL Weitnauer 9.1261.: Handnotiz Weitnauer an Schaffner vom 26.11.1967; AfZ NL Jolles 569; Bericht Weitnauer vom 5.3.1968 Entwurf eines Inventars möglicher Verhandlungsgegenstände Schweiz / EWG, 31 S.

<sup>881</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 46: Referatstext Weitnauer zu den Grundprinzipien der schweizerischen Handelspolitik vor der Studiengesellschaft für Wirtschaftspolitik vom 8.2.1968 in Zürich, 29 S.

<sup>882</sup> AfZ NL Jolles 192: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 21.1.1967 zum Thema „Gegenwärtiger Stand des Problems der europäischen Integration“ 22 S., S.15.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Den gesamten institutionellen Weg hielt er aber zurzeit für „nicht zu überblicken“.<sup>883</sup> Die Form der Annäherung an die EG konnte durch konkrete Resultate sichtbare Erfolgsmeldungen verbuchen. Dazu gehörte das bilaterale Abkommen mit der EG im Uhrensektor 1967, als auch im Textilveredelungsverkehr von 1969.<sup>884</sup> Beispielhaft ist ebenso das Mitte 1968 abgeschlossene multilaterale Käseabkommen zwischen der EG, der Schweiz, Dänemark und Österreich.<sup>885</sup>

---

<sup>883</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 46: Artikelentwurf (?) Weitnauer vom 15.1.1968 über die praktische Ausgestaltung und weitere Vertiefung der Beziehungen der Schweiz und den EG, 8 S., S. 1.

<sup>884</sup> Eine Neuregelung des Textilveredelungsverkehrs wurde von der entsprechenden Industrie herbeigewünscht. Mit der Verwirklichung der Zollunion mussten auch die bilateralen Abkommen mit der BRD, Frankreich und Italien in ein einheitliches Abkommen überführt werden. Entsprechende Gespräche wurden 1968 begonnen. Ein Jahr später, am 1. August 1969, wurde die Vereinbarung unterzeichnet. Das neue Kontingentierungssystem wurde von einer gemischten Kommission überwacht; AfZ IB Vorort 274.2.2.10.: Interner Bericht zu Äusserungen zum Veredelungsverkehr bei der Umfrage vom 16.1.1968 zur europäischen Integration, s. d.; Vereinbarung zwischen der Schweiz und der EWG über den Textil-Veredelungsverkehr vom 1.8.1969; AfZ NL Jolles 573: Pressemitteilung Handelsabteilung vom 7.8.1969: Unterzeichnung der Vereinbarung mit der EWG über den Textil-Veredelungsverkehr.

<sup>885</sup> Der Verbrauch von ausländischem Käse stieg von 17% (1961) auf 28% (1967). Von diesen kamen 89% aus der EG, 7% aus Dänemark und 2% aus Österreich. Umgekehrt besaßen Länder wie die Niederlande und Frankreich immer noch einen Inlandkäseanteil von über 90%. Trotz enormer mengenmässiger Steigerungen gingen (nur) 75% der schweizerischen Exporte in den EG-Raum. Hüben wie drüben verschärfte sich wegen der „Milchflut“ der Konkurrenzkampf. Auf der einen Seite bewirkte die Übersättigung die Belastung des EWG-Agrarsystems bis an die Grenze. In der Schweiz dagegen wurde die Überproduktion zusätzlich verdrängt durch billigeren Import. Ein Vertrag sollte somit zum Ziel haben, die Überschüsse nicht übers Ausland zu verwerten. Der schweizerische Vorschlag zum Verzicht auf Exportsubventionierung im Gegenzug einer Preisfixierung wurde von Dänemark abgelehnt. Auch Frankreich und die Niederlande bestanden auf Restsubventionen. Schliesslich konnte eine Einigung erzielt werden, in dem Mindestpreise im Aussenhandel erhöht wurden. Laut BRB vom 26.7.1968 Erhöhung von 360.- pro 100 kg auf 400.- unverzollt auf Halbhart- und Hartkäse. Dies führte dazu, dass die Käsepreise im Inland deutlich stiegen (um 80-100 Rappen pro Kilo laut „Blick“). Praktisch wurden aber damit die Exportsubventionen eingedämmt. (Es sollte noch vier Jahrzehnte dauern bis der Käsefreihandel durchgesetzt wurde.) Die Milchproduzenten-Verbände gratulierten Verhandlungsleiter Weitnauer für das Ergebnis. Die Grossverteiler protestierten heftig, während die Medien sehr unterschiedlich reagierten. Weitnauer liess die Argumente der Konsumentenseite nicht gelten, da der Tilsiter auf dem heimischen Markt bereits mit staatlichen Mitteln verbilligt werden musste. Der Vorschlag aus Bauernkreisen, ebenfalls ein Abschöpfungssystem einzuführen, fand keinen Widerhall, da aufgrund der Marktstärke eine „liberale“ Lösung vorgezogen wurde. Der Schweizerische Bauernverband begrüßte das Abkommen. Es sei die Grundlage, auch gegen andere Einfuhren zu Dumpingpreisen vorgehen zu können. Generell sah er in bilateralen Verträgen den momentan besten Weg. Allerdings wurde das Abkommen nur im Verbund mit Dänemark und Österreich erreicht.; Vgl. Quellen: NZZ Nr. 472 vom 2.8.1968; AfZ NL Weitnauer Schachtel 21: Pressemitteilung EVD vom 2.8.1968 an die Bundeshauskorrespondenten; Blick vom 3.8.1968; AfZ NL Weitnauer Schachtel 21: Brief Geschäftsstelle für Appenzellerkäse an Weitnauer vom 6.8.1968; Brief Otto F. Scheidegger, Direktor der Schweizerischen Käseunion AG, an Weitnauer vom 6.8.1968; Notiz Weitnauer an Schaffner vom 13.8.1968 zu den Pressestimmen zu den Käseabkommen; Antrag EVD an Bundesrat vom 9.1.1969 zur Erhöhung des Referenzbetrages auf die Einfuhr von Hart- und Halbhartkäse; SBV: Protokolle der Sitzungen des Leitenden Ausschusses vom 21.3. und 12.8.1968; AfZ NL Jolles 558: Protokoll der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 14.8.1968, 7 S.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Weitnauers Handelspolitik genoss in der Privatwirtschaft weitgehende Unterstützung. Dies zeigte sich erstmals deutlich, als die bundes-internen Arbeiten Mitte 1968 mit den Wirtschaftsverbänden diskutiert wurden, die mit dem EG-Beitrittsgesuch Grossbritanniens 1967 wieder aufgenommen worden waren.<sup>886</sup> Allen voran die interne Umfrage des Vorort bei seinen Sektionen zu Integrationsanliegen brachte die Beurteilung der Situation zum Vorschein. Sie bestätigte die Sicht des Direktors Peter Aebi, wonach der pragmatische Weg zu Einzellösungen den wirtschaftlichen Bedürfnissen besser entsprach.<sup>887</sup> Um die Ergebnisse auszuweiten, erstellte das Integrationsbüro eine weitere Studie, bei der die Jahresberichte von Verbänden und Grossfirmen ausgewertet wurden. Der Befund war eindeutig: Keiner befürwortete die Option Beitritt. Meist stellte sich gar offene Ablehnung mehr aus politischen, denn wirtschaftlichen Gründen ein. Der Verlust der Unabhängigkeit sei unwiederbringlich. Deshalb müsse sich auf das „handelspolitisch Notwendige“ beschränkt werden. Es gehe im Sinne der Bewegungsfreiheit um die weltwirtschaftliche und nicht nur um eine europäische Ebene. Die jeweilige Einschätzung der Diskriminierung und Konkurrenzlage durch den EG-Raum hänge von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung und eigenen Kostensteigerungen ab. Der Grundtenor war: die Privatwirtschaft befürwortete die abwartende Haltung gegenüber der EG, lehnte Harmonisierungen mit der EG ab und war für pragmatische Erleichterungen.

Das Integrationsbüro vermutete hinter dem pauschalen Urteil der „abschreckenden“ EG der Privatwirtschaft differenziertere Gründe psychologischer Natur: Ablehnung von Dirigismus, Angst vor Verlust der Vorteile bei Steuern und Arbeits- und Sozialfrieden und Verlust von „Verbandsmacht“ (Bangen um freien Spielraum der Privatwirtschaft in der schweizerischen Staatsstruktur). Dies sei an sich paradox, sei die EG doch bisher nach innen neoliberal ausgerichtet gewesen. Eine Erklärung wurde in der geschichtlichen Erfahrung und ihrer Interpretation gesehen. Dass aber „historische Lehren einfach als Argumente für ein intellektuelles Zaudern vor der Erarbeitung neuer Einsichten in Zusammenhänge des Wirtschafts- und Soziallebens verwendet werden, als Schleier vor der Erscheinung, dass gesellschaftspolitische Forderungen heute oft übernationalen Charakter annehmen,“ wurde in einem entsprechenden Bericht kritisiert. „Was die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und unser Verhältnis zu ihr anbelangt, wird es allen ernsthaft sich mit diesem Gebilde abgebenden Stellen anheim fallen, die EWG-Wirklichkeit so transparent wie möglich zu durchleuchten, sie zu „entmythologisieren“ – im Unterschied zu den Tendenzinterpretationen aus

---

<sup>886</sup> Im Wesentlichen beinhaltete dies die Berichte der Arbeitsgruppen des Integrationsbüros, die Vorort-Umfrage bei seinen Sektionen und ein Bericht der HSG zur Landwirtschaft. Die vorliegenden Berichte waren mit Ausnahme des Landwirtschaftsberichts ohne Quantifizierung der wirtschaftlichen Auswirkungen; AfZ NL Jolles 557: Protokoll der ganztägigen Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4.7.1968, 30 S.

<sup>887</sup> Auf das Rundschreiben zur Umfrage hatte nur ein Drittel der Sektionen geantwortet. Rund 10 hatten mitgeteilt, dass sie keine besonderen Probleme hätten. Besonders die Textilindustrie wünschte sich Zollreduktionen. Viele Sektionen kritisierten die mangelnde Vertragstreue der EFTA-Partner. So sei Artikel 14 der Konvention zum öffentlichen Einkaufswesen in Österreich kaum bekannt. Oft wurden Steuerprobleme angesprochen. Viele waren auch der Meinung, dass nicht Verhandlungen mit der EG entscheidend seien, sondern eigene Fiskal-, Fremdarbeiter-, Lohn- und Sozialpolitik. Es wurden zahlreiche Einzelprobleme bei nichttarifären Handelshemmnissen aufgezählt. Jolles hingegen bezeichnete das relativ „bescheidene“ Ergebnis der Enquête des Vororts als Hinweis, dass es nirgends „brennt“; AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokolle der Vorortssitzungen vom 25.4.1966 S. 2-3, 29.5.1967, S. 11, 11.12.1967, S. 28-29, 6.5.1968, S. 20-26, 17.6.1968, S. 20-26; AfZ NL Jolles 571: Beschlussprotokoll der Sitzung zwischen Integrationsbüro, Handelsabteilung und Vorort vom 26.9.1968 über die Umfrageergebnisse der Vorortenquete, mit Begehrensliste der Sektionen.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Wirtschaft und Politik, deren Berechtigung im Hinblick auf den innerstaatlichen Interessenkampf hier übrigens nicht abgesprochen sei.“<sup>888</sup> Eine derartige Analyse konnte praktisch nur den Schluss zulassen, dass eine zum Vorteil reichende Handelspolitik einen gemeinsamen Nenner zwischen Bund und Privatwirtschaft bildete. Die Frage war einzig, wie weit die Handelsdiplomaten in Bern gehen durften. Die Abneigung gegen eine Assoziation oder gar einen Beitritt hatte sich in den vergangenen Jahren gefestigt.<sup>889</sup>

Ein Wunsch der Handelsabteilung war in der Folge, dass der Vorort eine ausführliche Studie zur Integrationspolitik verfassen sollte, die über die 1968er-Umfrage hinausging und wie es von der Schwesterorganisation der *Confederation of British Industry* vorgemacht wurde.<sup>890</sup> Eine solche Studie sollte die wirtschaftlichen Konsequenzen verschiedener Integrationsmodelle abschätzen, die in den Berichten des Integrationsbüros mit Ausnahme der Landwirtschaft nicht berechnet werden konnten. Die Umfrage markierte gleichzeitig den Beginn der internen Meinungsbildungsphase mit den Sektionen. Von einer breit abgesicherten Stellungnahme in der Schweiz erhoffte sich die Handelsabteilung eine Unterstützung ihrer bundesrätlichen Politik, denn ihr käme in der Öffentlichkeit grosse Bedeutung zu (Die Studie erschien erst Mitte 1971 und wird weiter unten behandelt).<sup>891</sup>

Mit dem Aufstieg vom Leiter des Integrationsbüros zum Direktor der Handelsabteilung konnte sich Jolles in der Leitfunktion der Konzeption der europäischen Integrationshaltung etablieren. Schaffner erklärte den Medien, er könne „keine Stunde“ auf ihn verzichten.<sup>892</sup> Die Herangehensweise von Jolles einer Gesamtlösung für das Nahverhältnis mit der EG war vom Grad der Mitbestimmung her konzipiert und verkörperte somit die evolutive Integrationshaltung. In einer Notiz zu einer Lagebeurteilung Ende 1967 schrieb Schaffner an Jolles: „Ich gehe mit ihrer Konzeption vollständig einig und werde Sie in allen Teilen unterstützen. Den Bundesrat werde ich fast wortgetreu in diesem Sinne orientieren.“<sup>893</sup> Was diese Konzeption beinhalten mochte, zeigte sich anhand der parlamentarischen Debatten. Dem Parlament war in der Handelspolitik und der ihr anverwandten Integrationsproblematik in den 1960er-Jahren eine passive Rolle zugedacht worden. Schaffner hielt

---

<sup>888</sup> AfZ NL Jolles 558: Bericht des Integrationsbüros von Anfang September 1968 über die Haltung der schweizerischen Wirtschaft zur europäischen Integration, 35 S.; Notiz Integrationsbüro vom 6.9.1968 zur eigenen Studie über die Haltung der Privatwirtschaft zur Integration.

<sup>889</sup> AfZ NL Jolles 557: Notiz Jolles an Schaffner vom 8.7.1968.

<sup>890</sup> Dieses britische Weissbuch erschien schlussendlich im Februar 1970; AfZ NL Jolles 577: Notiz Jolles vom 17.2.1970: Überlegungen zum britischen Weissbuch „*Britain and the European Communities – An Economic Assessment*“ vom Februar 1970.

<sup>891</sup> Der Fragebogen wurde in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie erstellt. Der Chemieverband zeigte sich bereits in der ersten Umfrage von 1968 am aktivsten. Er selbst verfügte über eine eigene Arbeitsgruppe zur Handelspolitik und war durch die Problematik bei den Farbstoffprodukten ein versierter Koalitionspartner. Ende 1969 wurde der rund 60-seitige Fragebogen an 2'500 Unternehmen (wovon 1'500 Handelsfirmen) verschickt; AfZ IB Vorort 1.5.3.19.: Protokolle der Vorortssitzungen vom 31.3.1969, S. 35-36, vom 25.8.1969, S. 24-27 und vom 8.12.1969, S. 10-11; AfZ IB Vorort 1.4.2.3.10.: Protokoll der 245. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer vom 18.9.1969, S. 7-17; NZZ Nr. 34 vom 22.1.1970.

<sup>892</sup> Blick vom 25.11.1967; Jolles nutzte die Gunst der Stunde und verlangte eine Aufstockung des Personals in der Handelsabteilung (bisher 115 Einheiten, Weitnauer hatte beispielsweise nur zwei Angestellte), um die Aufgaben erfüllen zu können. Insbesondere wurde ein Rechtsberater (Silvio Arioli) eingestellt; BAR E 7113-02 1987/144 Faszikel 71: Notiz Jolles an Schaffner vom 23.1.1968; Notiz Albert Grübel an Iselin vom 20.2.1968.

<sup>893</sup> AfZ NL Jolles 557: Brief Schaffner an Jolles vom 29.12.1967.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

diesen Umstand für ausreichend, da „ausnahmslos eine einstimmige Meinungsbildung zustande kam, die den schweizerischen Unterhändlern an der Aussenfront jenen viel beneideten Rückhalt gab.“<sup>894</sup> Mit anderen Worten nutzte Schaffner das Parlamentsforum zur Legitimierung der bundesrätlichen Politik. Am Parteitag der FDP verkündete Schaffner, die „beste Trumpfkarte“ sei die „politische Geschlossenheit“ hinter der Aussenhandelspolitik.<sup>895</sup> Erst die Motion Furgler Ende 1968 zwang den Bundesrat schliesslich zu einer zukünftig transparenteren Informationspolitik.

Ab 1966 erhöhte sich das parlamentarische Interesse an den europapolitischen Vorgängen. Auffallend ist der hohe Anteil christlich-konservativer Vertreter, die traditionell an europäischen Einigungsbestrebungen nach dem Zweiten Weltkrieg grosses Interesse hatten. Als Gerüchte um ein neuerliches EG-Beitrittsgesuch Grossbritanniens aufkamen, stellte eine Interpellation die Frage einer notwendigen Annäherung an die EWG. Es entsprach dem parlamentarischen Bedürfnis nach Aufklärung über die Regierungsposition unter den neuen Umständen. Ende Juni 1966 antwortete Schaffner im Namen des Bundesrats. Die Schweiz setze sich für eine gesamteuropäische Lösung ein, um den heutigen Anforderungen gerecht zu werden. Man bleibe aber bei der bisherigen abwartenden Haltung. Es hätte zu keiner Verschlechterung der schweizerischen Position geführt. Im Gegenteil, die reale politische Entwicklung habe gezeigt, dass für neutrale Staaten ein Platz in Europa gerechtfertigt sei.<sup>896</sup> Die Antwort konnte nur bedingt befriedigen. Nachdem Grossbritannien Anfang 1967 mit den Sondierungen in den EWG-Hauptstädten begann, erneuerte jener Parlamentarier seine Anfrage.<sup>897</sup> Gleichzeitig gab ein weiterer Nationalrat eine Interpellation zur Frage einer Bestandsaufnahme ein. Schaffner empfahl im Namen des Gesamtbundesrats die bisherige Zurückhaltung nicht aufzugeben. Innenpolitisch seien keine wirtschaftlichen Nachteile eingetreten und die öffentliche Meinung sei eher negativer als vor fünf Jahren. Aussenpolitisch wäre es unklug, sich von vornherein einzuschränken. Ein Anspruch sei mit gültigem Assoziationsgesuch von 1961 nach wie vor vorhanden. Demgegenüber sollte der Eindruck des Immobilismus in der Öffentlichkeit vermieden werden. Es sollten „mit grösster Diskretion“ Arbeitshypothesen mit dem Ziel eines „möglichst starken Mitspracherechts“ erstellt werden.<sup>898</sup> Schaffner präsentierte die schweizerische Stellungnahme als

---

<sup>894</sup> Der Aufgabe der nachträglichen Informationspflicht kam der Bundesrat stets nach: zwischen 1961 und 1968 waren 39 direkt oder indirekt die Integrationsfrage betreffende parlamentarische Vorstösse beantwortet worden (Nationalrat: 35, Ständerat: 4). Halbjährlich wurden Aussenwirtschaftsberichte veröffentlicht und es wurde in den parlamentarischen Aussenwirtschaftskommissionen in Ansätzen debattiert; AfZ NL Jolles 558: Auszug aus dem Protokoll der Nationalratsdebatte vom 9.12.1968 mit Liste Integrationsbüro zu bundesrätlichen Stellungnahmen 1961-1968.

<sup>895</sup> NZZ Nr. 2223/2293 vom 22./26.5.1967.

<sup>896</sup> AfZ NL Jolles 173: Antwort des Bundesrats vom 29.6.1966 auf die Interpellation Nationalrat Emil Duft.

<sup>897</sup> AfZ NL Jolles 555: Interpellation Duft vom 28.2.1967.

<sup>898</sup> Für Weitnauer war die Isolation von Regierung und Verwaltung von der Öffentlichkeit durch zwei Gründe verursacht. Einmal sei es die grosse Komplexität und die technische Natur der Probleme. Zum Zweiten sei es die Tatsache, dass die Schweiz ein kleines Land sei. Sie könne nur reagieren auf das, was die Grossen tun. Für Jolles ging es aktiver darum, die schweizerischen Absichten gegenüber der beunruhigten Öffentlichkeit zu präzisieren; AfZ NL Jolles 192: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 21.1.1967 zum Thema „Gegenwärtiger Stand des Problems der europäischen Integration“ 22 S. mit Referatstext Jolles; AfZ NL Jolles 555: Orientierung über die gegenwärtige integrationspolitische Lage, Bericht EVD (Schaffner) an die Mitglieder des Bundesrats, 9.2.1967, 21 S.; AfZ NL Jolles 1341: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 22.3.1967, 7 und 2 S.; AfZ NL Jolles 177: Notiz Jolles an Schaffner vom 29.3.1967.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Antwort auf die Interpellationen in einer Kurzformel: „Grundsätzlich Bereitschaft, an jeder sinnvollen Anstrengung zur Verwirklichung eines umfassenden europäischen Marktes teilzunehmen.“ Ansonsten blieb Schaffner unpräzise. Es gäbe noch keinen „Prototyp“ für eine Lösung für neutrale Länder.<sup>899</sup>

Wie sehr das EVD für eine Gesamtlösung eintrat und trotzdem unpräzise blieb, zeigte sich auch am Verhalten gegenüber Medienäusserungen. Priorität hatte die Wahrung einer einheitlichen Verhandlungsfront. Jolles erläuterte dies beispielsweise an der Delegiertenversammlung der FDP:

„Ich habe versucht, Ihnen aus der Sicht des Unterhändlers zu zeigen, dass wir das Instrumentarium zur Führung einer unverdrossenen, liberalen und pragmatischen Politik der europäischen und weltweiten Zusammenarbeit besitzen und täglich benützen. Unser Land ist denn auch davor bewahrt geblieben, trotz seiner Neutralitätspolitischen Sonderstellung und seiner föderalistischen Staatsstruktur je in eine Isolierung zu geraten. Diese Tatsache verdanken wir dem für die Schweiz einzigartigen Umstand, dass Aussenpolitik und Handelspolitik nie in Widerspruch zueinander geraten. Die in Zukunft zu bewältigenden Probleme sind gross. Diese Übereinstimmung und die entsprechende Geschlossenheit von Staat, Privatwirtschaft und öffentlicher Meinung müssen mehr denn je gewahrt bleiben. Gerade die Handels- und Integrationspolitik darf nicht zum Tummelplatz innenpolitischer Auseinandersetzungen werden.“<sup>900</sup>

Wie sensibel diese Politik war, zeigte sich an einem Brief von Jolles an die NZZ, wonach diese das Referat nur gekürzt publizierte.<sup>901</sup> Im Allgemeinen unterstützte die Medienlandschaft mit dem aufkommenden erhöhten Interesse durch das EG-Beitrittsge such Grossbritanniens die Haltung der Regierung.<sup>902</sup> Kamen doch einmal kritische Artikel, wurden die Autoren gemassregelt. Gegenüber dem Journalisten Erich Reyhl von der National-Zeitung reagierte man beispielsweise 1968 beim Bund ungehalten, als dieser die Meinung vertrat, die EG werde die Schweiz für ein handelspolitisches Arrangement nicht berücksichtigen (was vom EG-Sprecher dementiert wurde). Man fragte sich, wer in Brüssel dessen Informant sei und zweifelte an seiner Seriosität.<sup>903</sup> Auch Meinungsäusserungen, die für einen rein pragmatischen Weg plädierten, wurden in Bern kritisiert. Beispielsweise beurteilte Jolles die Meinung der NZZ über den einflussreichen Wirtschaftsredaktor, Franz Aschinger, in seiner Ablehnung eines Gesamtpakets für psychologisch falsch. Es erwecke den Eindruck des

---

<sup>899</sup> AfZ NL Jolles 555: Beantwortung der Interpellationen Eisenring und Duft vom 14.3.1967, 17 S.

<sup>900</sup> AfZ NL Jolles 557: Pressemitteilung der FDP vom 26.5.1968 anlässlich der DV in Montreux, mit Referatstext Jolles, S.13.

<sup>901</sup> AfZ NL Jolles 557: Brief Jolles an Richard Reich, NZZ-Redaktor, vom 28.5.1968.

<sup>902</sup> Die Vorstellungen massgebender Persönlichkeiten waren höchst variantenreich. Zum Beispiel: AA B 20-200 Signatur 1848: Schreiben westdeutsche Botschaft in Bern an AA vom 6.9.1967: listet Möglichkeitskatalog auf der Sondernummer der Handelskammer Deutschland – Schweiz: R. Eckert Wirtschaftsrevue, für Vollmitgliedschaft; multilaterale Assoziation bei Henri Stranner, National-Zeitung; präferentieller Handelsvertrag Tages-Anzeiger E. Schmitz; Meyer-Marsilius klassischer Handelsvertrag; Otto Fischer für Alleingang mit bilateralen Verhandlungen über Einzelprobleme; R. Kuhn DIHT Bonn für nichts bis andere EFTA-Staaten beigetreten.

<sup>903</sup> AfZ NL Jolles 565: Bericht Schaffner an den Bundesrat vom 16.4.1968 über die Integrationsfrage nach dem 5.4.1968, S. 4.; AfZ NL Jolles 1460: Notiz Integrationsbüro vom 17.12.1968.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Rosinenpickens.<sup>904</sup> Ebenso wurde eine Beitrittsdiskussion peinlichst vermieden. Regierungsbeamte nahmen die Gelegenheit wahr, die Berner Linie an verschiedenen Anlässen umfassend zu erläutern.<sup>905</sup>

Ende 1968 musste Schaffner zu einer Motion von Nationalrat Kurt Furgler (CVP, Sankt Gallen) Stellung nehmen, die nach Zukunftsmodellen und einem Konzept für die europäische Integrationspolitik fragte. Eine solche Anfrage überstieg die bisherigen in dem Punkt, als dass sich erstmals dem Parlament die Chance einer Debatte über Arbeitshypothesen geboten hätte. Ein Gesamtbericht im Sinne eines Weissbuchs wäre für den Bundesrat ein unüblicher Schritt gegenüber den gängigen Botschaften des Bundesrats gewesen. Entsprechend heftig wehrte Schaffner die Motion ab:

„Dagegen wäre eine breitangelegte Debatte über reine Arbeitshypothesen, wie sie offenbar zum Teil dem Motionär auch vorzuschweben scheinen, kaum denkbar, ohne dass sich doch im unzeitgemässen Moment die Standpunkte kristallisieren und endgültige Optionen ergriffen würden oder gar Beunruhigungen und Abwehrreaktionen in einzelnen Bevölkerungskreisen heraufbeschwören würden.“

Schaffner bezeichnete die Motion Furglers als „Mostulat“, eine Mischung aus Motion (Antrag, der den Bundesrat verpflichten soll, einen Gesetzes- oder Beschlussentwurf vorzulegen oder ihm verbindliche Weisungen über eine zu treffende Massnahme oder über zu stellende Anträge zu erteilen) und Postulat (Einladung an den Bundesrat, Massnahmen zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten), die auch eine Anspielung auf dessen ostschweizerische Herkunft beinhalten konnte. Die Motion wurde vom Parlament als erheblich erklärt. Der Bundesrat versprach einen Bericht auf das Frühjahr 1970 (tatsächlich würde der Bericht erst Mitte 1971 erscheinen).<sup>906</sup>

---

<sup>904</sup> In einer ausführlichen fünfteiligen Artikelserie legte Aschinger seinen Standpunkt dar. Nach ihm zwang der Zollabbau durch die Ergebnisse der Kennedy-Runde zu keiner Mitgliedschaft in der EG. Die Assoziation sei nach Auffassung der EG nur ein Zwischenschritt zum Beitritt und stand im Sog der Briten. Auch eine Freihandelszone werde von der EG dogmatisch abgelehnt. Daher empfahl Aschinger eine Politik der kleinen Schritte (Ad hoc-Abkommen) und Möglichkeiten des GATT zu nutzen; NZZ Nr. 5302/5424/5441/5522/5531 vom 8./15./16./22./23.12.1967; Franz Aschinger und Willy Zeller: Die Schweiz und die EWG. Versuch einer Standortbestimmung. NZZ-Schriften zur Zeit, Nr. 4. Zürich 1968.

<sup>905</sup> NZZ (Hg.): Die Schweiz und die EWG: 1. Rundtischgespräch in der NZZ vom 30./31.8.1967. Arbeitshypothese: Beitritt zur EWG. Zürich 1967; NZZ (Hg.): Die Schweiz und die EWG: 2. Rundtischgespräch in der NZZ vom 30.11.1967. Arbeitshypothese: Alternativen zu einem Beitritt. Zürich 1967.

<sup>906</sup> AfZ NL Jolles 558: Auszug aus Protokoll der Nationalratsdebatte vom 9.12.1968 mit Liste Integrationsbüro zu bundesrätlichen Stellungnahmen 1961-1968; Die Ostschweiz vom 11.12.1968; AfZ NL Jolles 572: Notiz Jolles an Schaffner vom 20.3.1969.

#### 4.1.3.2. Die mittlere Linie zwischen Alleingang und Beitritt

Auf der Grundlage der internen Gesamtschau kam die Ständige Wirtschaftsdelegation 1969 zur Auffassung, dass ein Beitritt zur EG nicht erwünscht sei. Mit Ausnahme des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds<sup>907</sup> opponierten alle Spitzenverbände der Wirtschaft gegen eine institutionalisierte Verbindung mit der EG. Damit Jolles die Unterstützung für seinen Ansatz einer Gesamtlösung durch die Wirtschaftsverbände absichern konnte, verzichtete er definitiv auf die Beitrittsoption. Im Gegenzug konnte er gegenüber dem Bundesrat für ein umfassendes Abkommen werben. Schaffner hatte sich für die Ansätze von Jolles in der Frage der Regelung des Nahverhältnisses mit der EG entschieden. Weitnauer wurde dadurch in eine Nebenrolle gedrängt.

In der Form eines internen „Gesamtberichts über wirtschaftliche und politische Probleme einer Teilnahme oder Nichtteilnahme der Schweiz an der EWG“ wurden angesichts der bevorstehenden Haager EG-Gipfelkonferenz auf Ende 1969 die internen Arbeiten auf den neuesten Stand gebracht und zusammengefasst. Im Vergleich zur Bestandsaufnahme von 1968 verfügte er über kaum neue Erkenntnisse, akzentuierte hingegen die Schwierigkeiten einer Harmonisierung zusätzlich. Inhaltlich ging es um eine Gegenüberstellung einer Teilnahme oder Nichtteilnahme in der EWG (EURATOM und EGKS<sup>908</sup> wurden nicht behandelt). Es wurde weiterhin daran festgehalten, dass ein Neutralitätsvorbehalt einen Beitritt nicht unmöglich mache. Ein gravierendes politisches Problem wurde dagegen bei der Referendumsdemokratie und dem Föderalismus gesehen. Die Schlussfolgerung des Berichts erlangte Gültigkeit, wonach „die Interessen der Schweiz am besten durch Lösungen gewahrt werden könnten, die zwischen einer vollen Teilnahme und den reinen Aussenseiterstellungen liegen würden.“<sup>909</sup> Der Bericht wurde in der ständigen Wirtschaftsdelegation zur Debatte gestellt. Er lieferte den Wirtschaftsverbänden die Ausgangslage, endgültig gegen einen Beitritt Stellung zu beziehen.

Die Landwirtschaftspolitik war ein Hauptpunkt, der gegen eine Harmonisierung der Politik mit der EG sprach. Die EG hatte 1967 die Agrarunion verwirklicht. Ein weiterer Ausbau der EG-Agrarunion stand bevor, insbesondere über die Finanzierung. Darüber hinaus gab es Pläne, die Überproduktion zu bekämpfen und die Tendenz grösserer Produktionsbetriebe zu fördern.<sup>910</sup> Auch die schweizerische Landwirtschaftspolitik war im langfristigen Wandel begriffen. In der zweiten Hälfte der 1960-Jahre wurden die landwirtschaftlichen Produzentenpreise vom Landespreisindex der Konsumentenpreise abgekoppelt, mit der die seit dem Ersten Weltkrieg als *Service public* organisierte Agrarproduktion durch „Gesundshrumpfung“ forciert werden sollte, um wettbewerbsfähiger

---

<sup>907</sup> Zur befürwortenden Haltung des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds beim Freihandelsabkommen EG: Rebekka Wyler: Schweizer Gewerkschaften und Europa 1960-2005. Münster 2012, S. 103-111.

<sup>908</sup> Ein erster Bericht zum Verhältnis zur EGKS wurde erst Ende des Jahres verfasst: AfZ IB Vorort 274.3.2.2.: Bericht Integrationsbüro „Die Schweiz und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ von Ende 1969.

<sup>909</sup> AfZ NL Jolles 1342: Protokolle der Sitzungen der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 26.6. und 28.8.1969; BAR E 7113-02: 1988/128 Faszikel 30: Gesamtbericht über wirtschaftliche und politische Probleme einer Teilnahme oder Nichtteilnahme der Schweiz an der EWG September 1969. Zusammenstellung der zusammenfassenden Berichte Juli bis September der Arbeitsgruppen: Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Verkehr und Integration, staatsrechtliche Probleme, Kartellpolitik, Fiskalfragen, landwirtschaftliche Integrationsfragen.

<sup>910</sup> Zur Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik: Klaus Kiran Patel (Hg.): *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy Since 1945*. Baden-Baden 2009.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

gemacht zu werden.<sup>911</sup> Der Umstand führte zu heftigen Protesten der Bauern. Obwohl ähnliche Prozesse im EG-Raum wie in der Schweiz abliefen, waren die Grössenunterschiede der Marktverhältnisse markant. Eine Teilnahme der Schweiz am Gemeinsamen Agrarmarkt hätte aufgrund der Preisunterschiede zu weiteren enormen Einkommensverlusten geführt. Eine Studie der HSG berechnete die möglichen Einkommensverluste bei einer Harmonisierung der schweizerischen Landwirtschaftspolitik mit der EWG. Daraufhin etablierte sich bald einmal das nicht ganz korrekte Schlagwort der „Agrarmilliarde“.<sup>912</sup> Auch im Gesamtbericht 1969 wurde festgehalten, dass die neuen sich anbahnenden Kursänderungen in der EG-Landwirtschaftspolitik eine Teilnahme der Schweiz erschwerten. Gemeint waren die zu erhöhenden Beiträge in den Agrarfonds. Der einzige Pluspunkt der Schweiz war die hohe Importkraft aus dem EG-Raum. Auch die bisherige Politik der Schweiz mit der EWG war genau umgekehrt. Anstatt die Produktion und den Handel zu harmonisieren, versuchte man die schweizerischen Produkte vom EG-System der sogenannten Abschöpfung auszuklammern. Mit den Abschöpfungsrestituten wurde die Agrarunion teilweise über den Handel mit Drittländern finanziert.<sup>913</sup> Angesichts dieser volkswirtschaftlichen Belastungen schien eine Politik der Harmonisierung auch im Landwirtschaftssektor kaum erstrebenswert und hätte die Opposition bäuerlicher Kreise heraufbeschworen.

Erstaunlicherweise waren es aber nicht in erster Linie wirtschaftliche Argumente, die für den Schweizerischen Bauernverband zählten.<sup>914</sup> Lieber überantwortete man die eingenommene Haltung den grundsätzlichen Kategorien nationaler Selbsterhaltungswerte und Sonderfall-Rhetorik. Entsprechend kritisierte Direktor Juri die Haltung im internen Gesamtbericht:

„Im „Gesamtbericht“ wurde zu wenig darauf aufmerksam gemacht, dass bei einem Anschluss unseres Landes an die EWG die Schweiz von den Grossmächten in Brüssel regiert würde. Auch Kantone und Gemeinden müssten ihre Selbständigkeit weitgehend aufgeben. Diese staatspolitischen und verfassungsmässigen Zusammenhänge sind noch viel stärker zu betonen. Aus all diesen Gründen, und nicht nur wegen der Sonderstellung der Landwirtschaft, muss die Konzeption der Schweiz neu überarbeitet werden.“<sup>915</sup>

---

<sup>911</sup> Peter Moser: Die Agrarproduktion. Ernährungssicherung als Service public. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 589-590.

<sup>912</sup> Preisverluste von insgesamt 22% (Preiseinbussen im Pflanzenbau von 30% und in der tierischen Produktion von 20%). Zuzüglich weiterer Ausfälle wurde mit einem Einkommensrückgang von 770 Millionen Franken gerechnet (40%). Demgegenüber stünde ein bereinigter Gewinn für die Konsumenten von 400 Millionen Franken (Senkung der Konsumentenpreise um etwas mehr als 2%). Der Bund müsste zusätzlich 145 Millionen Franken (an anderer Stelle 190 Millionen) in den Agrarfonds netto leisten; Hans Christoph Binswanger und Walter Brodmann: Die schweizerische Landwirtschaft und die EWG. In: Aussenwirtschaft. Sondernummer Integration. September 1967, S. 269-304; Hans Christoph Binswanger und Walter Brodmann: Die Auswirkungen eines schweizerischen EWG-Beitritts auf Produzenten, Konsumenten und Staatshaushalt im Agrarsektor der schweizerischen Volkswirtschaft. In: Aussenwirtschaft, 23. Jg. Heft I, März 1968, S. 87-112.

<sup>913</sup> Die Preisdiskrepanz würde nicht nur eher zunehmen, sondern auch die Nettobeitragszahlungen in den Agrarfonds würden bei einer Teilnahme von den bisherigen Berechnungen von 140 auf 200-400 Millionen Franken steigen. Der einzige Verhandlungstrumpf der Schweiz war die hohe Importkraft von 13% der EG-Agrarausfuhr (insgesamt bezog die Schweiz 50% der Agrareinfuhren aus dem EG-Raum); AfZ NL Jolles 573: Notiz Orientierung des Bundesrats über die Integrationsfrage durch Jolles am 5.12.1969.

<sup>914</sup> AfZ NL Jolles 1345: Protokoll der Sitzung der Konsultativen Kommission für Handelspolitik vom 14.11.1969.

<sup>915</sup> SBV: Protokoll der Sitzung des Leitenden Ausschusses vom 8.-9.1.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Ähnlich argumentierte der Gewerbeverband, wie sich bereits in der Diskussion um die Bindeschiedler-Berichte zeigte. Wie auch der Vorort sahen die Spitzenverbände der Wirtschaft in den bisherigen „pragmatischen“ Anstrengungen ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten.<sup>916</sup> Unter diesen Umständen die Beitrittsoption in Betracht zu ziehen, war für die Handelsabteilung ausgeschlossen. Die Unterstützung der Wirtschaftsverbände für kommende EG-Verhandlungen war fundamental. Sie waren in der Machtposition, die im Endeffekt nationale Abstimmungskampagnen entscheiden konnten. In diesem Sinne verkörperten sie die Meinung des Stimmvolks über ein korporatistisch geprägtes Modell. Wie bei der Assoziationsepisode waren die wirtschaftlichen Gründe zu schwach, als dass sie politische Ansichten verdrängen hätten können. Die Taktik von Jolles, nun im Gremium der Ständigen Wirtschaftsdelegation von einem Beitritt als beschlossene Sache abzusehen, filterte im Stillen auch die Alleingangoption aus. Damit sicherte sich Jolles den Handlungsspielraum, dass die Verhandlungsziele ansonsten offenblieben. Seine Strategie, eine Annäherung über den EFTA-Rahmen zu suchen, wurde unterstützt.

Auch der Gesamtbundesrat wurde aus der Verantwortung gezogen, sich allenfalls mit der Beitrittsfrage zu beschäftigen.<sup>917</sup> Den Support des Bundesrats mit der Haager Gipfelkonferenz einzuholen, war aus Gründen der aussenpolitischen Ereignisse angebracht. Mit der Bundesratssitzung vom 5. Dezember 1969 war die bisherige „Sandkastenübung“ innenpolitisch passé. Wichtig war für Jolles eine Bestätigung des von ihm eingeschlagenen Kurses einzuholen. Er plädierte dabei für eine ungewisse Offenheit. Nun wurden die Wirtschaftsverbände in ihre Grenzen versetzt. Die Tatsache, dass sie gegen eine institutionelle Bindung seien, stehe im Kontrast, dass allgemeine politische Erwägungen und die breite Öffentlichkeit auf eine Regelung des Verhältnisses zur EG drängen würden. Auch könne nicht mit Gewissheit behauptet werden, dass die Wirtschaftsverbände angesichts der heutigen Hochkonjunktur die langfristige Entwicklung der Konkurrenzverhältnisse in einer Art und Weise einschätzen, die keiner späteren Korrektur bedürfen würde. Der Bundesrat werde daher zwischen zwei extremen Positionen eine mittlere, betont aufgeschlossene Linie zu verfolgen haben. Diese sei durch Schaffner mit der Beantwortung der Interpellation Weber am 27. Juni 1967 eingeschlagen worden. Im Sinne der bisherigen diplomatischen Tätigkeit sollte eine gute Verhandlungsposition geschaffen werden. Erst wenn die Erweiterungsverhandlungen eröffnet sein werden, sei eine spezifische Stellungnahme der Schweiz nötig. Dann sei der Zeitpunkt eingetreten, wo der politische Gehalt und die Methoden der Erweiterung geklärt seien. Es war der Kernpunkt der Strategie von Jolles. Es sollten zuerst Gespräche anstatt direkte Verhandlungen geführt werden. Wirtschaftlich war keine Dringlichkeit vorhanden. Die EG-Kommission verfügte noch über kein Verhandlungskonzept. Inhaltlich entscheidend war, dass der politische Gehalt einer Verbindung der Schweiz mit der EG vom Intensitätsgrad der wirtschaftlichen Integration abhängig war. Eindeutig war für Jolles nur das Ziel einer Gesamtlösung mit Aufrechterhaltung der EFTA-Zollfreiheit. Inwiefern weitere Aspekte der inneren Entwicklung der Wirtschaftsunion einbezogen werden sollten, war unklar. Dies bedingte auch ein möglichst kohärentes Vorgehen mit den anderen Neutralen Schweden und Österreich und ein Mitspracherecht auf gleicher Stufe. Dieser Kurs wurde vom Bundesrat gestützt. Für den Notfall sollten die pragmatischen Möglichkeiten und eine bilaterale Verhandlungsbasis

---

<sup>916</sup> Zusammengefasst in: AfZ NL Jolles 573: Notiz Orientierung des Bundesrats über die Integrationsfrage durch Jolles am 5.12.1969.

<sup>917</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz Schaffner an die Bundesräte vom 9.9.1969.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

gewahrt bleiben.<sup>918</sup> Der Bundesrat beschloss in einer weiteren Sitzung, dass die ständigen Vertretungen in den Hauptstädten und bei der Mission in Brüssel die Befriedigung, Bereitschaft und positive Einstellung vermitteln sollten. Die integrationspolitischen Fragen würden weiter unter der Leitung von Jolles geprüft, der laufend Informationen der Delegation für Finanz und Wirtschaft des Bundesrats (EVD, EPD und EFZD) übermitteln sollte.<sup>919</sup>

Im Bundesrat ergab sich ein Abgang des Wirtschafts- und des Aussenministers. Besonders der Rücktritt Schaffners provozierte eine Auseinandersetzung um die Kompetenzen zwischen Jolles und Weitnauer über die Ausgestaltung der zukünftigen Handelspolitik. Damit verbunden waren schliesslich personelle Rochaden innerhalb der Administration. Seit dem Herbst machten gesundheitliche Probleme Schaffner die Weiterarbeit als Vorsteher des EVD (er litt an einer Thrombose) unmöglich. Für viele „überraschend“ gab er Anfang Oktober 1969 seinen Rücktritt bekannt. Die Wahl der Nachfolge fiel auf den bisherigen Chef des Zürcher Volkswirtschaftsdirektoriums Ernst Brugger von der FDP, 55-jährig und von Beruf Sekundarschullehrer.<sup>920</sup> Der Umstand führte zu einer Neusortierung des Verhältnisses zwischen Jolles und Weitnauer in der schweizerischen Europapolitik. Weitnauer war so etwas wie der erste Kritiker von Jolles' Konzeption innerhalb der Administration der Handelsabteilung. Wie Jolles stand er in der Gunst Schaffners. Er arbeitete während 29 Jahren unter dessen Leitung. Neben Schaffner besass er in der Wirtschaftsdiplomatie das höchste internationale Renommé. In der Kennedy-Runde und den bilateralen Verhandlungen zum Käse und Textilveredelungsverkehr bewies Weitnauer sein Können als Verhandlungsleiter. Seine Linie hatte breite Unterstützung aus der Privatwirtschaft und entsprechendes Vertrauen in seine Verhandlungskunst. Durch seine ständigen Reisen nach Washington und in die westeuropäischen Hauptstädte entwickelte er ein Beziehungsnetz. Diesen Platz machte ihm Jolles mit der Ende 1968 begonnenen Besuchsdiplomatie

---

<sup>918</sup> Zusammengefasst aus: AfZ NL Jolles 194: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 15.11.1969 zur Thematik „Europa nach de Gaulle“ 30 S.; AfZ NL Jolles 573: Notiz Orientierung des Bundesrats über die Integrationsfrage durch Jolles am 5.12.1969; Notiz Jolles an Schaffner vom 8.12.1969; Antrag des EVD an den Bundesrat vom 18.12.1969 und Mitbericht EPD vom 19.12.1969.

<sup>919</sup> AfZ NL Jolles 573: BRB vom 22.12.1969.

<sup>920</sup> Schaffners Vertretung in den Amtsgeschäften, Aussenminister Spühler, beteiligte sich aktiv. Sein Generalsekretär Pierre Micheli arbeitete zwischenzeitlich vor Ort in Brüssel. Schliesslich aber trat auch Spühler auf Ende Jahr zurück. Sein Nachfolger wurde der SP-Mann Pierre Graber. Bei der Schaffner-Nachfolge kam auch Jolles ins Gespräch. Auch Schaffner war zuvor Direktor der Handelsabteilung. Vordergründig sprach seine Berner Herkunft gegen eine Wahl. Bern hatte mit dem Vorsteher des Militärdepartements Rudolf Gnägi bereits einen Sitz im Bundesrat. Doch Jolles zeigte kein offizielles Interesse; Hintergrund dürfte mitunter die Unentbehrlichkeit der Person Jolles im Prozess der schweizerischen Integrationsstrategie-Entwicklung gewesen sein. Ein Positionswechsel in den Bundesrat mit der Übernahme des EVD-Departements hätte ihm zwar das Dossier nicht entzogen, doch als Handelsabteilungsdirektor war er in der Schaltzentrale und konnte die interessante Unterhändler-Funktion ausüben. Vorerst ging es Jolles und Schaffner darum, das Integrationsdossier in kompetenten Händen und mit vollster Unterstützung des Gesamtbundesrats an Brugger zu übergeben. Ab Ende Februar 1970 wurde Brugger in die handelsdiplomatischen Vorgänge eingeführt; Vgl. Pressespiegel: NZZ Nr. 610 vom 7.10.1969; Gazette de Lausanne vom 8.10.1969; Basler Nachrichten vom 25.10.1969; Schweizerische Handels-Zeitung Nr. 45 vom 6.11.1969; National-Zeitung vom 13.11.1969; NZZ Nr. 674 vom 13.11.1969; Luzerner Neueste Nachrichten vom 17.11.1969; Der Bund Nr. 269 vom 17.11.1969; AfZ NL Jolles 577: Notiz Jolles an Brugger vom 25.2.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

mehr und mehr streitig. Deshalb erstaunt es nicht, dass es zwischen den beiden zu „Spannungen“ kam, obwohl sie grundsätzlich ein freundschaftliches Verhältnis pflegten.<sup>921</sup>

Die Kritik Weitnauers lässt sich im Wesentlichen auf drei Punkte reduzieren. Zum ersten machte er Jolles auf den hohen Stellenwert des Bilateralismus aufmerksam, wie er in der Kennedy-Runde neben den multilateralen Mechanismen zum Ausdruck kam.<sup>922</sup> Er schlug vor, die künftige Möglichkeit einer Zusammenführung von Gemischten Kommissionen in den bilateralen Verträgen in Betracht zu ziehen.<sup>923</sup> Zum zweiten insistierte er auf der Möglichkeit einer baldigen neuen Verhandlungsrunde im GATT. Seiner Ansicht nach war es ein Manko, dass in der Handelsabteilung die multilaterale US-amerikanische und japanische Handelspolitik kaum berücksichtigt werde.<sup>924</sup> In diesem Punkt fand er einen Mitstreiter in GATT-Generaldirektor Olivier Long.<sup>925</sup> Eine erste Initiative unter Mitarbeit der Schweiz für eine Runde im GATT schlug jedoch fehl.<sup>926</sup> Dritter Ansatzpunkt war ein Beharren auf dem Standpunkt, dass eine wirtschaftliche Integration nicht die Triebfeder für eine politische Einigung sein konnte. Es waren für ihn komplett unterschiedliche Eigengesetzlichkeiten. Die antifunktionalistische Haltung begründete er vorwiegend mit den realpolitischen Interessen der grossen Nationen. Anders als Jolles schätzte er die Möglichkeiten für die kleine Schweiz weniger optimistisch ein.<sup>927</sup> Vom Bundesrat (und auch auf Empfehlung von Jolles) wurde er beauftragt, einen Bericht zu erstellen, der die politische Problematik weiter abschätzte.<sup>928</sup> Der Bericht mit dem Titel „Zukunftsperspektiven der schweizerischen Europapolitik“ war Ende April 1970 verfasst.<sup>929</sup> Der Bericht zur Europapolitik war vorderhand Weitnauers letzter grösserer Input in der Thematik, der im Verhandlungsteam nicht ignoriert werden durfte.

---

<sup>921</sup> AfZ NL Weitnauer 9.716.: Handschriftliche Abschrift Notiz Weitnauer an Jolles vom 12.10.1969; AfZ NL Weitnauer Schachtel 38: Abschiedsrede Weitnauer für Schaffner vom 6.2.1970.

<sup>922</sup> AfZ NL Weitnauer 9.716.: Notiz Weitnauer an Jolles vom 12.2.1970.

<sup>923</sup> AfZ NL Weitnauer 9.716.: Notiz Weitnauer an Jolles vom 24.3.1970.

<sup>924</sup> AfZ NL Weitnauer 9.716.: Notiz Weitnauer an Jolles vom 12.2.1970.

<sup>925</sup> In Longs Konzeption konnte ein internationaler Handelskrieg nur im Zusammenspiel Japans, der EG und der USA vermieden werden. Insbesondere sollte die USA aus ihrer Lethargie gebracht werden; AfZ NL Jolles 880: Notizen Jolles zu Besprechungen mit Long vom 15.10.1969 und 14.4.1970.

<sup>926</sup> Während der GATT-Jahrestagung vom Februar 1970 bot sich die Gelegenheit, die Initiative zu ergreifen. Von der Schweiz (Weitnauer mit offiziellem Appell an die USA), Kanada, Australien und Neuseeland wurde der Aufruf für eine neue Verhandlungsrunde „unseres Landsmanns“ unterstützt. Offene Ablehnung fand der Vorschlag bei Grossbritannien und den skandinavischen Ländern. Die USA verfügten über keine fertig formulierte Handelspolitik. Die EG war uneinig. Die Franzosen und die EG-Kommission waren dafür „das GATT für einige Jahre in eine Art ‚Winterschlaf‘ zu versenken“, weil zwei Grossverhandlungen zu führen nicht möglich sei. Grossbritannien hat sich auf ihre Seite geschlagen. Immerhin wurden die internen Arbeiten weitergeführt, um im nächsten Jahr eine Entscheidung fällen zu können; NZZ Nr. 83 vom 19.2.1970; AfZ NL Weitnauer Schachtel 20u: Bericht Weitnauer über die 26. GATT-Session vom 17.-27.2.1970. 8 S.; AfZ NL Weitnauer 9.208.: Notiz Weitnauer an Brugger vom 6.3.1970 über die 26. GATT-Session.

<sup>927</sup> AfZ NL Jolles 194: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 15.11.1969 zur Thematik „Europa nach de Gaulle“ 30 S. mit Referatstext Weitnauer 35 S.

<sup>928</sup> AfZ NL Jolles 573: Mitbericht Antrag EVD des EPD vom 19.12.1969; BRB vom 22.12.1969.

<sup>929</sup> Siehe Kapitel 4.2.1.1.; AfZ NL Weitnauer Schachtel 20w: Bericht Weitnauer vom 27.4.1970: Die Zukunftsperspektiven der schweizerischen Europapolitik, 42 S.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

In der Präsidiumsfunktion der Arbeitsgruppe für historische Standortbestimmung übte Weitnauer in der Beurteilung der weltpolitischen Lage eine einflussreiche Position aus. Doch auch hier zeigte sich Widerstand gegen seine Haltung. Der einflussreiche Historiker Jean-Rudolf von Salis trat aus Protest aus der Arbeitsgruppe aus. Er sei mit den Äusserungen Weitnauers nicht einverstanden und warnte vor Egoismus und Selbstgerechtigkeit der Schweiz in Europa. Weitnauer war bestrebt, seine Meinung weiter in der Runde zu halten, doch von Salis lehnte ab. Er fühle sich in der Arbeitsgruppe isoliert.<sup>930</sup> In der Tat waren kaum je regierungskritische Äusserungen in der Arbeitsgruppe zu vernehmen. Der Einflussfaktor auf die Europapolitik blieb gering. Sie war eher eine Art Klangkörper, in dem meist die Ideen der Spitzendiplomaten auf Zustimmung getestet wurden. Auch Schaffner verzichtete auf eine Teilnahme. Er wolle als Alt-Bundesrat nicht die Rolle der „Schwiegermutter“ spielen.<sup>931</sup>

Je mehr die Gesamtstrategie über die EFTA von Jolles von Erfolg geprägt war, desto mehr reduzierte sich der Einflussbereich von Weitnauer. Sein Abgang in Raten hatte sich bereits seit längerem angebahnt.<sup>932</sup> Seine weitere Mitarbeit in der Integrationspolitik wurde im Sinne von „mitziehen zu helfen“ geregelt. Im Herbst 1970 konnte er den Botschafterposten in London erlangen.<sup>933</sup> Unterschiedliche Ansichten waren auch in den unteren Chargen vorhanden.<sup>934</sup> In der Personalbesetzung ergaben sich einige Rochaden. Max Feller wurde von der Stellvertreterposition in der schweizerischen Mission bei den EG zum Leiter des Integrationsbüros berufen. Nachher wurde er nach Luxemburg versetzt, dessen Konsulat in den Rang einer Botschaft erhoben wurde.<sup>935</sup> Benedikt von Tscharnern von der Handelsabteilung wurde nach kurzem Gastspiel bei der Mission bei den EG der neue Leiter des Integrationsbüros.<sup>936</sup>

---

<sup>930</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 38: Brief von Salis an Weitnauer vom 7.6.1970; Brief Weitnauer an von Salis vom 15.6.1970; Brief von Salis an Weitnauer vom 16.6.1970.

<sup>931</sup> AfZ NL Weitnauer 9.1261.: Brief Schaffner an Weitnauer vom 30.6.1970.

<sup>932</sup> Weitnauer beklagte sich, dass er mit dem designierten Bundesrat kein Gespräch unter vier Augen führen konnte; AfZ NL Weitnauer 9.716.: Notiz Weitnauer an Jolles vom 13.2.1970.

<sup>933</sup> Weitnauers Funktionen als Delegierter des Bundesrats für Spezialmissionen (zu GATT, Ost-West-Verhältnis) und das Präsidium über die Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung hielt er aufrecht. Der Aufgabe eines Delegierten für Handelsverträge wurde er entbunden, wurde aber Mitglied der Delegation für die Verhandlungen mit der EG für die interne Beratung; AfZ NL Weitnauer 9.716.: Notiz Weitnauer an Jolles vom 10.6.1970; AfZ NL Weitnauer Schachtel 32: Neudefinition mit Entwurf an Bundesrat vom 14.7.1970; AfZ NL Jolles 1544: Notiz zu den Aufgaben Weitnauers, s.d.

<sup>934</sup> Während Feller als Leiter des Integrationsbüros vor den nach wie vor bestehenden Ungewissheiten warnte, sei Wurth als Leiter der Mission in Brüssel für ihn zu euphorisch. Dieser wäre gar bereit, den Beitritt unter Neutralitätsvorbehalt zu diskutieren; AfZ NL Jolles 573: Notiz Feller an Jolles vom 15.12.1969.

<sup>935</sup> AfZ NL Jolles 579: Mitbericht EVD an den Bundesrat vom 31.8.1970.

<sup>936</sup> Zuvor wurde von Tscharners Vorgänger Iselin zum Botschaftsrat in London ernannt. Caillats Botschafts-ernennung von der OECD in Paris nach Den Haag wurde bereits erwähnt. Vom Vorort herkommend wurde Fritz Rothenbühler zum Delegierten des Bundesrats für Handelsverträge (und damit Nachfolger Weitnauers in dieser Funktion) ernannt. Schliesslich wurde Botschafter René Keller von London zum Chef der Abteilung für Internationale Organisationen im EPD; AfZ NL Jolles 1544: Notiz Jolles vom 14.9.1970 an Brugger für die Bundesratssitzung vom 16.9.1970; Antrag EPD an den Bundesrat vom 12.11.1970; NZZ Nr. 456 vom 1.10.1970.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Schaffner hatte sich im Sinne einer gesamteuropäischen Lösung für den evolutiven Ansatz von Jolles für ein Nahverhältnis mit der EG entschieden. In der Ausmarchung sowohl auf administrativer als auch nationaler Ebene wurde in der Folge eine mittlere Lösung, die irgendwo zwischen Alleingang und Beitritt angesiedelt war, verfolgt. Dass die Handelspolitik zum Kernbereich der schweizerischen Europapolitik wurde, hatte den Preis, andere Politikbereiche ihrer Autonomie nicht zu berauben. Wie an der Landwirtschaft bereits dargestellt wurde, war eine Harmonisierung der Politik mit der EG ausgeschlossen. Dasselbe Bild zeigte sich in anderen Bereichen, wie nun dargestellt wird.

##### 4.1.3.3. Die Schweiz ist „fast nicht“ integrationsfähig

Die Unmöglichkeit eines Beitritts wurde in Bern mit systemischen Gründen aus wirtschaftspolitischer Sicht untermauert. Nur die Handelspolitik (aber unter Ausschluss des Landwirtschaftssektors) könne das verbindende Glied im Verhältnis zur EG werden. Dem Bundesrat wurde in der Bestandsaufnahme dargelegt, dass die Schweiz anderswo „fast nicht“ integrationsfähig sei. Das Problem läge nicht in der wirtschaftlichen Schwäche, sondern im Gegenteil in der wirtschaftlichen Stärke und in den Standortvorteilen, die aufgegeben werden müssten. Es müsste eine dirigistischere Wirtschaftspolitik in Kauf genommen werden.<sup>937</sup> Mit anderen Worten wurde eine Harmonisierung mit der Politik der EG abgelehnt. Beispielhaft wurde dies in den internen Vorbereitungsarbeiten an den Politikbereichen der Arbeitsmigration, Fiskal- und Bankenwesen, Kartellrecht sowie Verkehrsregelung vorgeführt. Wenn die Leitfunktion der Handelspolitik bei einer Bindung mit der EG massgeblich war, diese jedoch stets ihren autonomen Status nicht verlieren wollte, konnte die Forderung einer Harmonisierung mit der EG kaum von den anderen Politikbereichen verlangt werden.

Die Möglichkeiten einer Liberalisierung des Aussenhandels mit dem EG-Raum machten deutlich, dass sie den Kern kommender Verhandlungen ausmachen würden. Es lockte der Zollfreihandel mit einer Entlastung der EG-Importe von 1,1 Milliarden Franken und der schweizerischen Exporte um 600 Millionen Franken.<sup>938</sup> Der Zahlenunterschied ergab sich aus dem Importüberschuss aus dem EG-Raum. Diese passive Handelsbilanz war ein Vorteil für Verhandlungen. Die Schweiz besass als drittwichtigster Handelspartner nach den USA und Grossbritannien ein massives Handelsbilanzdefizit (1968 über 5,2 Milliarden Franken!). Die EG stand hier in einer Bringschuld.<sup>939</sup> Für den wichtigsten Handelspartner der Schweiz – die BRD – ergab sich ein etwas anderes Bild. Zwischen 1960 und 1968 rutschte die Schweiz von Rang vier auf sechs ab, was die Exporte in dieses Land betraf. Dieser Umstand konnte das Interesse der BRD an einer Liberalisierung des Handels mit der Schweiz erhöhen.<sup>940</sup> Die Analysen zum Verhältnis der *Trade diversion*- und *Trade creation*-Effekte waren wenig alarmierend. Durch die EFTA entstanden nur geringfügige Handelsverlagerungen, die kaum zu einer Anpassung der nationalen Produktionsstrukturen an die neuen Marktdimensionen geführt hatten.

---

<sup>937</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz Zahlen vom 5.11.1969; Notiz Orientierung des Bundesrats über die Integrationsfrage durch Jolles am 5.12.1969.

<sup>938</sup> AfZ NL Jolles 572: Referatstext Jolles an der Jahresversammlung des Basler Handels- und Industrie-Vereins am 25.6.1969, 32 S.

<sup>939</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz Zahlen vom 5.11.1969.

<sup>940</sup> AfZ IB Vorort 315.5.7.5.5.: Auszüge aus dem gemeinsamen Bericht der Deutschen Handelskammer in Österreich, der Deutsch-Schwedischen Handelskammer und der Handelskammer Deutschland-Schweiz: Die Entwicklungen der deutschen Marktanteile im Rahmen der Einfuhr der neutralen EFTA-Länder Österreich, Schweden, Schweiz (1960-1968), s.d.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Dagegen stieg der Handel mit beiden Wirtschaftsräumen (EG und EFTA) ständig. Mit anderen Worten: es zeigte sich, dass der *Trade creation*-Effekt grösser war als der der *Trade diversion*. Ein gesamteuropäischer Zollfreihandel konnte den Trend weiter sicherstellen.<sup>941</sup>

Während somit der handelspolitische Gewinn auf der Hand lag, versprachen andere Politikbereiche Nachteile. Ausführlich kann dies hier an der Arbeitsmigrationspolitik dargestellt werden. Interessanterweise wurde ein interner Bericht über die Personenfreizügigkeit in der EG während der ersten Arbeitsgruppenbesprechungen Mitte 1968 nicht behandelt. Seit dem Herbst 1968 galt eine beschränkte Freizügigkeit für Arbeitnehmer innerhalb der EG (3. Verordnung nach der EWG-Absichtserklärung vom Römer Vertrag von 1957). Eine Gemeinschaftliche Sozialpolitik stand vor der Ausarbeitung. Dass das bilaterale Abkommen mit Italien aus dem Jahr 1964 einstweilen ins Visier der EG kommen würde, schien eine Frage der Zeit. Italien brachte bereits verschiedentlich Verbesserungswünsche an. Die Handelsabteilung vermied es, die Frage der ausländischen Arbeitskräfte früh zum Gegenstand von Diskussionen im Rahmen der europäischen Integration zu machen. Die innereuropäische Arbeitsmigration erreichte Ende der 1960er-Jahre ihren Höhepunkt. Die Schweiz als Zielland hatte sich nach dem Zweiten Weltkrieg eine Zuwanderungspolitik erarbeitet, die die Rekrutierung nach dem Bedarf der Wirtschaft nach Arbeitskräften ausrichtete. Die Schweiz wurde zum Land mit dem höchsten Ausländeranteil. Um die Zuwanderung zu beschränken, wurde versucht, das sogenannte Rotationsmodell anzuwenden. Die Rückkehr der Arbeitsmigranten wurde angestrebt. Danach gab es die Ausländerkategorien der Jahresaufenthalter und der Saisonniers, die weder den Wohnort, noch die Arbeitsstelle frei wechseln konnten. Zudem waren sie sozialrechtlich schlechter gestellt. Gegenüber Italien – dem mit Abstand grössten Rekrutierungsland – war die Niederlassung erst nach zehn Jahren gestattet. Damit wurde eine flexible Steuerung des Arbeitsmarkts angestrebt. Ab 1962 nahm der Bund zudem eine Stabilisierungspolitik auf. Es wurden relativ folgenlose Plafonierungsziele ausgegeben. Dass Unternehmen vermehrt auf Rationalisierung anstatt billiger Arbeitskräfte setzten, wurde letztendlich damit verfehlt. Weil die Zuwanderung weiter zunahm, entstand das Problem der „unechten“ Saisonniers. Viele Bauarbeiter beispielsweise blieben ganzjährig in der Schweiz.

Italien dagegen verfolgte eine aktive Auswanderungspolitik, sowohl auf multi- wie bilateraler Ebene. Mit Italien schloss die Schweiz 1964 ein Abkommen ab, welches einige Verbesserungen des Migrantenstatus mit sich brachte. Der Abschluss des Vertrags fiel in eine Phase, in der die öffentliche Stimmung gegenüber den Gastarbeitern wechselte. Der Bedarf der Wirtschaft an ausländischen Arbeitsmigranten stand im Gegensatz zur aufkommenden Überfremdungsdebatte, die Volksabstimmungen über Beschränkungen der Ausländerzahl vorsah. Die relativ folgenlose autonome Plafonierungspolitik der Schweiz bedurfte einer Reform.<sup>942</sup> 1969 fand die Problematik Eingang in die Diskussion in den behüteten Gremien des Bundesrats und der Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung. Eine Harmonisierung mit der EG-Politik käme einem Verlust der Instrumente des Bundes und der Kantone gleich. Ein Beitritt zur EG würde – so der Befund – zum Verlust der Kompetenz für den Erlass von Einreisebeschränkungen sowie Plafonierungs- und Abbauvorschriften führen. Dies wäre ein Verlust des Instruments zur Bekämpfung der Überfremdung.

<sup>941</sup> AfZ NL Weitnauer 9.716.: Notiz Weitnauer an Jolles vom 30.12.1969; EFTA: Die Auswirkungen der EFTA und der EWG auf den Handel 1959-1967. Genf 1972.

<sup>942</sup> AfZ NL Jolles 566: Bericht BIGA / Integrationsbüro / Eidgenössische Fremdenpolizei über die Personenfreizügigkeit in der EWG vom März 1968, 30 S.; zum Kontext siehe: Gees, 2006, S. 71-136; Luigi Lorenzetti: Demographie und Wirtschaftsentwicklung. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 245-249.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Der Leiter des Bundesamts für Gewerbe, Industrie und Arbeit (BIGA), Albert Grübel, erklärte vor den Mitgliedern der Arbeitsgruppe der Historischen Standortbestimmung, dass sein Bundesamt an einer Gegenkonzeption arbeite: „Aus menschlichen und wirtschaftlichen Gründen streben wir eine verstärkte Freizügigkeit der Fremdarbeiter an.“<sup>943</sup> Eine hitzige innenpolitische Debatte über die Fremdarbeiterfrage konnte die gesamte Annäherung an die EG gefährden.<sup>944</sup> Im Juni 1970 fand die Eidgenössische Volksabstimmung über die sogenannte Schwarzenbach-Initiative statt. Der Vorschlag einer Festlegung einer Obergrenze für die Ausländerzahl wurde nur knapp abgelehnt und offenbarte einen tiefen Konservatismus und Xenophobie. Sollte es in einem Abkommen mit der EG ebenfalls zu einer Regelung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte kommen, wurde im Integrationsbüro konstatiert, müssten Vorbehalte eingebracht werden.<sup>945</sup> Zusammenfassend kann konstatiert werden: Würde die Arbeitsmigrationspolitik zum Gegenstand eines Nahverhältnisses mit der EG im Sinne einer weitergehenden Liberalisierung gemacht werden, konnte mit erheblicher Opposition in der Öffentlichkeit gerechnet werden.

In der Arbeitsgruppe Fiskalpolitik wurde sowohl die Finanzpolitik als auch die Bankenpolitik analysiert. Bereits die Debatte von 1968 um den Bericht der Arbeitsgruppe *Fiskalfragen* zeigte *summa summarum* auf, dass durch Harmonisierungen der Schweiz kaum wirtschaftliche Vorteile erielen würden.<sup>946</sup> In der Fiskalpolitik würde ein Beitritt eine grundsätzlich Umstrukturierung des

---

<sup>943</sup> Der Status der 270'000 Arbeitnehmer mit weniger als 5-jähriger Aufenthaltsdauer würde liberalisiert werden. Soweit demographisch begründbar wären Sonderregelungen wegen der besonderen Lage möglich. In diesem Fall müsste dennoch die volle Freizügigkeit, wie Stellenwechsel, Familiennachzug und der Verzicht des Vorrangs des nationalen Arbeitsmarkts, zugestanden werden. Sozialpolitisch wären eine Anpassung der Sozialversicherung, die Einführung der obligatorischen Familienkrankenversicherung, eine Änderung der Arbeitslosenversicherung und Familienzulagen notwendig; AfZ NL Jolles 194: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 15.11.1969 zur Thematik „Europa nach de Gaulle“ 30 S., S. 26-28 (Zitat S. 27); AfZ NL Jolles 573: Notiz Orientierung des Bundesrats über die Integrationsfrage durch Jolles am 5.12.1969; Gees, 2006, S. 140, zur Rolle des BIGA: S. 95-96, 142.

<sup>944</sup> Drei Viertel aller ausländischen Arbeitskräfte stammten aus dem EG-Raum. Einziger Pluspunkt im Fall einer Konfrontation war der geschätzte Einkommenstransfer von 0,8 Milliarden Franken (1968); AfZ NL Jolles 573: Notiz Zahlen vom 5.11.1969.

<sup>945</sup> AfZ NL Jolles 576: Bericht Integrationsbüro über den Zwischenstand der internen Berichterstattung vom Juli 1970, 11 S., S. 6.

<sup>946</sup> Bei einer Teilnahme der Schweiz in der EG müsste sie die Warenumsatzsteuer in eine Mehrwertsteuer umwandeln. Bei der Landwirtschaft rechnete der Bericht mit einem Ausgabenplus von gegen einer Milliarde Franken (800 Millionen für Einkommensausfälle und 150 für Beiträge in den Agrarfonds). Bei einer Harmonisierung würden die Ausgaben somit deutlich ansteigen, die Finanzhoheit von Kantonen und Gemeinden angegriffen und Wettbewerbsnachteile für die Wirtschaft entstehen. Diskutiert wurde, dass Zollaussfälle und Einkommensverluste der Landwirtschaft mit Steuern kompensiert werden müssten, die sich als steuerliche Benachteiligung der Exportwirtschaft ausweisen würden. Dies würde eine Reform der Umsatzsteuer bedingen. Zum Finanzplatz Schweiz wurde ein neuralgischer Punkt aufgegriffen: „Heikel dürfte die Frage des Bankgeheimnisses sein; dieser Punkt wäre wohl kein einfacher Verhandlungsgegenstand.“ Die Ständige Wirtschaftsdelegation verlangte Abklärungen des Integrationsbüros. Im Übrigen wurde im OECD-Forum der Arbeitsgruppe für Fiskalfragen die Frage der Rechtshilfe bei der Steuerveranlagung und beim Steuerbezug behandelt. Auch hier zeigte sich die Schweiz wenig kooperativ. AfZ IB Vorort 274.2.3.3.: Bericht der Arbeitsgruppe des Integrationsbüros Fiskalfragen, Januar 1968; AfZ NL Jolles 1288: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 28.2.1968, 8 S., S. 8; AfZ NL Jolles 558: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 25.9.1968, 11 S.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Finanzhaushalts durch einen massiven Ausbau der indirekten Bundessteuer mit einer entsprechenden Senkung der direkten bedingen, was einer Schwächung der kantonalen Finanzkraft gleich käme. Zudem wäre es eine Beeinträchtigung der heutigen Standortvorteile in Form niedriger Zinsen und geringerer Unternehmensbesteuerung. Weniger gravierend wurde die Umwandlung der Gewichtsin Wertzölle und die Umwandlung gewisser Zölle in Sonderverbrauchssteuern, als auch die Übernahme des Mehrwertsteuersystems eingestuft. Eine interne Folge des Berichts war die Reaktivierung der Konsultativen Kommission für Handelspolitik, ein Beamtenngremium aus verschiedenen Bundesverwaltungsämtern, bei der Jolles erstmals die Frage des autonomen Nachvollzugs am Beispiel des Ausbaus der Umsatzsteuer zur Debatte stellen konnte. Wie selbst die Schweizerische Bankiervereinigung waren sich auch die Mitglieder der Ständigen Wirtschaftsdelegation einig, dass der liberale Zahlungs- und Kapitalverkehr erhalten werden sollte, während zwischen den EG-Ländern immer noch Restriktionen vorhanden waren. Der *Finanzplatz* würde sonst an Bedeutung einbüßen. Schätzungsweise waren 30-37 Milliarden Franken aus dem EG-Raum in der Schweiz angelegt (25-30% der gesamten Auslandsvermögen), während 3 bis 4 Milliarden Franken Kapitalexperte in den EG-Raum 1968 vermutet wurden. Erstere gigantische Zahl stellt klar, dass die Schweiz nicht gewillt war, das Bankgeheimnis zum Gegenstand von Verhandlungen zu machen.<sup>947</sup>

Der Bericht der Arbeitsgruppe *Kartellfragen* von 1968 stellte dar, dass sich im Kartellrecht das EWG-Verbotsprinzip und das schweizerische Missbrauchsprinzip einander gegenüberstanden. In der EFTA wurden darüber hinaus auf internationaler Ebene Beschwerden lediglich untersucht, während in der EWG supranationale Untersuchungsbefugnisse bestanden. Allerdings war die bisherige Praxis nicht allzu streng. Die Privatwirtschaft würde, so der Bericht, die Übernahme des EWG-Rechts als Belastung empfinden. Ein Pluspunkt konnte sein, dass Schweizer Firmen über Importe in die EG dadurch weniger betroffen sein würden. In der Debatte wurde eine Lösung in einer staatsvertraglichen Vereinbarung gesehen.

Innenpolitisch bisher von wenig Belang war das Dossier *Verkehrspolitik*. Massnahmen der EG drohten hier die Mannheimer Akte über die Regelung der Binnenschifffahrt auf dem Rhein (wo auch die Schweiz Einsitz hatte) auszuhebeln. In der Verkehrspolitik wäre eine Übernahme der EG-Politik in den Bereichen Eisenbahn, Strasse und Rheinschifffahrt die Folge.<sup>948</sup>

---

<sup>947</sup> AfZ NL Jolles 558: Bericht des Integrationsbüros von Anfang September 1968 über die Haltung der schweizerischen Wirtschaft zur europäischen Integration, 35 S., S. 31; AfZ NL Jolles 568: Referatstext Jolles für die Sitzung der Konsultativen Kommission für Handelspolitik vom 15.10.1968; AfZ NL Jolles 558: Protokoll der Sitzung der Konsultativen Kommission für Handelspolitik vom 15.10.1968, 24 S.

<sup>948</sup> 15 Millionen Tonnen an Gütern wurden 1968 im Transit durch die Schweiz geführt. Eine weitere Thematik war: Sondierungen zur Teilnahme am EG-Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen waren 1968 im Gange. Doch war es in diesem Fall im Gegensatz zur Privatwirtschaft die Justizabteilung des Bundes, welche sich der Harmonisierungstendenz kritisch entgegenstellte; AfZ NL Jolles 571: Notiz Integrationsbüro vom 28.10.1968 zur EWG-Verkehrspolitik; Notiz Integrationsbüro vom 1.11.1968 zum EG-Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 27.9.1968.

#### **4.2. Von der Erklärung zum Mandat: Die Vorbereitungsphase (1970-1971)**

##### **4.2.1. Der Weg zur Erklärung vor der EG**

##### **4.2.1.1. Aspekte der zweiten Generation: Währungs- und politische Union**

Die Phase von 1970 bis Ende 1971 umfasst jene zwei Jahre, die hier als Vorbereitungsphase hin zu den Hauptverhandlungen bezeichnet werden. Während dieser Zeit wurden die Erweiterungsverhandlungen der EG mit Grossbritannien durchgeführt. Die Phase führte sowohl bei der Schweiz als auch bei der EG zur Einsicht, dass ein Freihandelsabkommen die beste Grundlösung darstellte. Diese grundsätzliche handelspolitische Übereinstimmung reüssierte in einer engen und produktiven Zusammenarbeit bei der Lösungsfindung. Die Vorbereitungsphase lässt sich in drei Teile gliedern. In der ersten Unterphase wurden die EFTA-Nichtbeitrittskandidaten von der EG zu einer Ministererklärung nach Brüssel eingeladen. Die EG entwickelte erste vage gemeinsame Vorstellungen wie ein kommendes Abkommen ausgestaltet werden könnte. Die Schweiz klärte erstens intern die Frage, wie sie an der zukünftigen Entwicklung der EG teilnehmen könnte. Es waren die Fragen der sogenannten zweiten Generation, vor allem die geplante politische und die Währungsunion. Zweitens bereitete man in Bern den Text der Erklärung vor. Die zweite Unterphase bilden die Explorationsgespräche. In diesen Vorbereitungsgesprächen wurden erstmals einzelne Abkommenspunkte gemeinsam diskutiert. Die Folge war ein Bericht der EG-Kommission, der unter anderem die mögliche Freihandelslösung mit den Nichtbeitrittskandidaten vorschlug. In der dritten Unterphase arbeitete die EG ihr Verhandlungsmandat für die Abkommen mit den Nichtbeitrittskandidaten aus. Der Analyserahmen beschränkt sich auch hier nicht nur auf die EG selbst, sondern erforscht auch die innenpolitischen Aspekte, das EFTA-Verhältnis, die Rolle der USA im globalen Rahmen sowie die Spezialwünsche einzelner EG-Länder.

Entgegen dem Ansinnen vom Dezember 1969 am Haager EG-Gipfel blieb die Behandlung der Thematik der Nichtbeitrittskandidaten durch die EG-Gremien aussen vor. Die Verfahrensfragen für die Erweiterungsverhandlungen mit Grossbritannien beanspruchten das ganze Terrain. Deren Richtlinien konnten vom EG-Ministerrat verabschiedet werden, sodass die Verhandlungen im Juni 1970 feierlich eröffnet wurden. Erst ab dem Mai 1970 konnten sich die EG-Gremien zusammensetzen, um erste Gedanken für ein Abkommen mit den Nichtbeitrittskandidaten auszuarbeiten. Mitte November 1970 durften die Nichtbeitrittskandidaten selbst ihre Vorstellungen in Brüssel vortragen. Dieser Abschnitt ist nicht nur in diesem engen Ablauf zu betrachten. Mit dem Haager EG-Gipfel wurde nicht nur die Erweiterung in Angriff genommen, sondern auch Schritte zur Vollendung zu einer Wirtschafts- und Währungsunion eingeleitet. Zentral waren die Pläne zur Währungs- und zur politischen Union. Die Schweiz war neben den Problemen, die mit der Vollendung der Aspekte der ersten Generation einhergingen, ebenso von den neuen Problemen der zweiten Generation betroffen. Mit anderen Worten wurde das klassische Diskriminierungsproblem im Handel um weitere Politikbereiche erweitert. Im Zusammenhang mit dem Nahverhältnis zur EG hatte sich die Schweiz mit der Frage zu befassen, ob sie an entsprechenden Schritten teilnehmen sollte oder nicht. Anhand



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

des Weitnauerberichts zur schweizerischen Europapolitik und durch interne Abklärungen mit der Schweizerischen Nationalbank wurden beide Schritte verneint.<sup>949</sup> Wesentlich war, dass deren unsichere zukünftige Ausgestaltung nicht zum Gegenstand der kommenden Verhandlungen mit der EG gemacht wird.

Wie das vorangegangene Kapitel gezeigt hatte, wurde der Beitritt zur EG intern zwischen Wirtschaftsverbänden, Handelsabteilung und Bundesrat als Option ausgeschlossen, noch bevor es eine öffentliche Debatte gegeben hätte. Die interne Diskussion um den Bericht Weitnauers und um einen Mitbericht des EPD zur Europapolitik rundeten das Beitritts-Thema nach den Aspekten der internationalen Situation ab. Auslöser zur internen Diskussion war die Fertigstellung des sogenannten Davignon-Berichtes der EG zur Behandlung der Frage einer politischen Union im Mai 1970. Der Bericht, benannt nach dem vorsitzenden Verfasser und belgischen Botschafter Etienne Davignon, schlug einen für die Schweiz nicht unmachbaren ersten Schritt vor. Die erste Stufe sollten Konsultationsmechanismen sein, die ergänzend zur bisherigen bestehenden Diplomatie mit dem Ziel eingeführt werden sollten, die nationalen Stellungnahmen zu koordinieren.<sup>950</sup> Das schweizerische Pendant zum Davignon-Bericht war der Weitnauer-Bericht.<sup>951</sup> Dieser beurteilte die politische Finalität der EG zukünftig als höchst ungewiss. Im Schlussteil wurde ein Plädoyer für das intakte Staatswesen und die aktive Handelspolitik der Schweiz gehalten. Die Schweiz habe wirtschaftlich viel zu bieten. Das Neutralitätsstatut sei ein Element des Ausgleichs und der Stabilität in Europa. Ein Nahverhältnis zur EG müsse fünf Voraussetzungen berücksichtigen: politische Unabhängigkeit und Eigenständigkeit, immerwährende bewaffnete Neutralität, keine Einbrüche in die innerstaatlichen Strukturen, selbständige Handelspolitik, Notwendigkeit einer Kündigungsklausel in Bindungen mit

---

<sup>949</sup> Bundesintern wurden drei neue Arbeitsgruppen gebildet: Währungs- und Konjunkturpolitik, Industriepolitik, Energiepolitik. Zudem wurde die Arbeitsgruppe für Niederlassungs- und Dienstleistungsfragen des Integrationsbüros im Einvernehmen mit Fremdenpolizei unter Leitung des BIGA-Direktors reaktiviert. Die Arbeitsgruppe zu Energiefragen unter der Leitung des Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge warf keine schwierigen Punkte auf. Die Arbeitsgruppe für Industriefragen stand unter der EVD-Leitung Walther, dem Delegierten für internationale Industriefragen; Hier wurde eine Kooperation mit dem Vorort gesucht. In Brüssel wurden auf dem Gebiet der Forschung sieben Aktionsgebiete abgeklärt (Informatik, Fernmeldewesen, neue Verkehrsmittel, Metallurgie, Umweltbelastungen, Meteorologisches Rechenzentrum und Meteorologie und Ozeanologie). In diesen Gebieten wurden Expertisen erstellt. Sollte ein gegenseitiges Interesse bestehen, konnten hier Teilnahmemöglichkeiten für Themen der zweiten Generation gefunden werden. Oder in der Juristensprache Bindschedlers: hier waren die ersten Präzedenzfälle in Aussicht. Im März 1970 gab die EG-Kommission ein Memorandum zur Industriepolitik heraus. Interessant war aus schweizerischer Sicht vor allem die Teilnahme an einer Fusionskonvention; Vgl.: AfZ NL Jolles 577: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4.3.1970, 9 S.; AfZ NL Jolles 574: Bericht EVD an Bundesrat vom 12.3.1970; AfZ NL Jolles 579: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 8.7.1970, 10 S.

<sup>950</sup> Nach zwei Jahren sollte der Davignon-Ausschuss einen neuen Vorschlag für die Weiterführung einbringen. Die politische Zusammenarbeit der EG sollte mit zwei jährlichen Ministertreffen und jeweils vier der Direktoren der politischen Abteilungen gestärkt werden, wie der Ministerrat im Juli 1970 beschloss; AfZ NL Jolles 579: Protokollnotiz des Gesprächs zwischen der Schweiz und Belgien vom 3.6.1970 in Brüssel; AfZ NL Jolles 620: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 22.7.1970: zur EG-Ratssitzung vom 20.-21.7.1970.

<sup>951</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 20w: Bericht Weitnauer vom 27.4.1970: Die Zukunftsperspektiven der schweizerischen Europapolitik, 42 S.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

der Gemeinschaft. Die Schweiz müsse auch das Verhältnis zu anderen Ländern beachten.<sup>952</sup> Die Diskussion in der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung orientierte sich stärker am zeitgenössischen Rahmen. Die Meinungen der anwesenden Intellektuellen waren, um es vorsichtig zu bewerten, konservativ.<sup>953</sup> Gegenüber dem Bundesrat kam Jolles zur Schlussfolgerung aus der internen Diskussion, dass ein Beitritt wegen der Neutralität ausgeschlossen sei. Dies obwohl die erweiterte EG von den USA unabhängiger sei und die neue Ausrichtung auf eine Ost-West-Entspannung und die Schaffung einer Friedensordnung neue Ansätze bilden.<sup>954</sup> Wie in einem Bericht des Integrationsbüros festgehalten wurde, musste dennoch eine Isolierung vermieden werden:

„Internationale Interdependenz, Auseinandersetzung mit dem wissenschaftlichen Zeitalter und Unruhe der Jugend fordern heute von der Schweiz das Offensein für neue Lösungen. Es wird daher versucht werden müssen, die Möglichkeiten einer umfassenden wirtschaftlichen Teilnahme der Schweiz an einer erweiterten EWG abzuklären, die jedoch die staatliche Unabhängigkeit der Schweiz die Wahrung der Neutralitätspolitik und der wesentlichen Elemente unserer innerstaatlichen Struktur sowie die Ausübung des ‚Treaty Making Power‘ gestatten und zudem ein Suspendierungs- und Kündigungsrecht beinhalten würde.“<sup>955</sup>

Daher sei die „Herstellung eines Nahverhältnisses“ zur EG die wichtigste Aufgabe der schweizerischen Aussenpolitik, wirtschaftlich und politisch.<sup>956</sup>

---

<sup>952</sup> Eine konkretere Klärung der handelspolitischen Voraussetzungen zeigte sich aufgrund des Berichts der Arbeitsgruppe für Zollfragen: „Ein Abseitsstehen würde gegenüber der heutigen Situation gesamtwirtschaftlich eine theoretische Verschlechterung von 630 Mio. Fr. (290 Mio. Fr. Verteuerung der Importe und 340 Mio. Fr. zusätzliche Aussendiskriminierung), gegenüber der Variante Freihandelszone von rund 1,5 Mrd. Fr. und gegenüber der Zollunion von rund 1,34 Mrd. Fr. bedeuten.“ Die Optionen waren: Zollunion, Harmonisierung, Freihandelszone oder Abseitsstehen. Die *Treaty Making Power* war vor allem hinsichtlich der Entwicklungsländer sehr bedeutend. Anders als der EG-Raum auf Afrika war der schweizerische Export auf Südamerika stärker ausgerichtet. Eine neutralitätspolitische Relevanz war auch bei den Oststaaten von Bedeutung; AfZ NL Jolles 579: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 8.7.1970, 10 S., S. 3.

<sup>953</sup> Beispielsweise wurden Brandts Ostpolitik und der Isolationismus der USA als Gefahr betrachtet, der Beitritt zur EG sei keine Lösung. Das Engagement der USA zur Verteidigung Westeuropas wurde des Öfteren angesprochen oder die europäische Dekadenz in der Politik beklagt. Weitnauer hoffte auf eine Flucht der USA nach vorne mit einer neuen GATT-Runde. Bezüglich der Verhandlungen mit der EG war er positiv eingestellt, dass alle Wunschpunkte erfüllt werden könnten. Für ihn stand die Verhandlungstaktik noch offen. Es konnte auch als Kritik an der Jolles-Linie aufgefasst werden. Doch immerhin sah Weitnauer eine Aufwertung der Neutralität: „Während die Krise in den USA und das mögliche amerikanische Disengagement in Europa Bedenken wecken, stimmt die sichtbare Aufwertung der neutralen Staaten als Friedensfaktor in Zentraleuropa optimistischer, da sie im Zeichen der Ost-West-Entspannung einer zunehmenden Konkordanz zwischen der EWG und der Sowjetunion entspricht.“; AfZ NL Jolles 195: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 27.6.1970 zum Thema „Die Zukunftsperspektiven der schweizerischen Europapolitik“ 56 S.; AfZ NL Jolles 579: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 8.7.1970, 10 S., S. 2.

<sup>954</sup> AfZ NL Jolles 576: Orientierung des Bundesrats durch Jolles vom 8.7.1970, 12 S.; Bericht Integrationsbüro über den Zwischenstand der internen Berichterstattung vom Juli 1970, 11 S., S. 1-2.

<sup>955</sup> AfZ NL Jolles 576: Bericht Integrationsbüro über den Zwischenstand der internen Berichterstattung vom Juli 1970, 11 S., S. 3.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Die Währungspolitik – verstanden als zweiter grosser Politikbereich der Aussenwirtschaft – wurde im bisherigen Verlauf der Studie nicht berücksichtigt. Im Folgenden wird der komplexe Bereich in Bezug auf das Verhältnis zur Handelspolitik miteinbezogen. Denn zwischen 1970 und 1973 unterlag das Währungssystem grundlegenden Veränderungen, die direkte und indirekte Einflüsse auf die Handelspolitik hatten. Dass am Ende flexible Wechselkurse und in Europa darüber hinaus ein Wechselkursverbund eingeführt wurden, hatte globale wie europäische Gründe. Das bisherige Bretton Wood-System mit seinen fixen Wechselkursrelationen, gestützt durch eine Dollar-Gold-Parität, musste in den 1960er-Jahren mehrmals durch neue Stützungsmaßnahmen gesichert werden. Desgleichen blieben die strukturellen Zahlungsbilanzprobleme der USA als auch anderer Nationen mit den daraus folgenden Liquiditätsengpässen bestehen. Darüber hinaus hatte das System fixer Währungskurse den Nachteil, dass inflationäre Tendenzen durch Kapitalzuflüsse quasi importiert wurden. Die Zentralbanken blieben mit ihren autonomen Massnahmen oft wirkungslos.<sup>957</sup> In der EG wurde man sich der Verantwortung über das internationale Währungssystem mehr und mehr bewusst – und erschwerte handelspolitischer Vereinbarungen. Wie bereits erwähnt wurde war die Pfundabwertung 1967 ein Auslöser, das britische Beitritts-gesuch wieder zurückzustellen.<sup>958</sup> 1968 und 1969 waren der Franc und die D-Mark von Ab- beziehungsweise Aufwertungen betroffen. Sie stellten die Möglichkeit von Handelsarrangements in Frage. 1969 offenbarte sich die Tragweite auf die inneren Mechanismen der EG. Sie lösten Diskussionen aus, ob und wie die Rechnungseinheiten für die Gemeinsame Agrarpolitik neu verhandelt werden mussten.<sup>959</sup> Darüber hinaus stellte sich eine Konfliktsituation zwischen nationaler Währungs- und Konjunkturpolitik mit der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik ein.<sup>960</sup> Ausgehend von Überlegungen, die unterschiedliche Behandlung der Dollarreserven zwischen der BRD und Frankreich zusammenzuführen, brachte der Regierungswechsel in beiden Ländern 1969 die Ausgangslage, die europäische Währungspolitik zu koordinieren. Während der Haager Gipfelkonferenz der EG wurde beschlossen, unter den Aspekten der zweiten Generation auch die Verwirklichung einer Währungsunion einzuleiten. Es wurde bald darauf ein interner Bericht in Auftrag gegeben. Dieser wurde unter der Leitung des luxemburgischen Premierministers Pierre Werner durchgeführt. Mitte 1970 waren erste Details bekannt. Der finale Bericht wurde im Oktober veröffentlicht.<sup>961</sup>

---

<sup>956</sup> AfZ NL Jolles 576: Bericht Integrationsbüro über den Zwischenstand der internen Berichterstattung vom Juli 1970, 11 S., S. 1-2.

<sup>957</sup> Harold James: *Making the European Monetary Union*. Cambridge (Massachusetts) 2012, S. 37-38.

<sup>958</sup> AfZ NL Jolles 564: Bericht Schweizerische Mission bei den EG vom 15.11.1967 über die Sechs und der IWF, 4 S.

<sup>959</sup> Beispielsweise führte die BRD kurzzeitig Einfuhrerstattungen und Ausfuhrabgaben ein. Solche Massnahmen verstärkten die eigentlichen Auswirkungen von Auf- oder Abwertungen anderer europäischen Währungen auf die Aussenhandelspreisberechnungen. Im Aussenhandel der Schweiz wurden auch die so genannten Abschöpfungsprodukte im Agrarsektor von den Massnahmen erfasst. Sie wurden aber nicht als gravierend für den Handel eingestuft; Telegramm schweizerische Botschaft in Köln an Handelsabteilung vom 10.10.1969; Telegramm Cuénod, Mission Brüssel, an Integrationsbüro vom 31.10.1969.

<sup>960</sup> AfZ NL Jolles 609: Notiz Jolles zur Orientierung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats September 1969.

<sup>961</sup> Vgl. zur Entstehung und Behandlung des Werner-Plans, sowie der Mai-Krise 1971: James, 2012, S. 62-88.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Es war der Zeitpunkt, die mögliche Teilnahme der Schweiz intern an Schritten zur Währungsunion zu diskutieren. Die Schweiz war Mitglied der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ). Dem Internationalen Währungsfonds (IWF) war man nicht beigetreten, jedoch in deren G10-Gruppe der wichtigsten Währungen angeschlossen. Hohe Dollar- und Goldreserven machten sie wie die BRD zu einem Hartwährungsland. Ab 1967 intensivierten sich die Debatten um ein zeitgemässes Währungssystem auch innerhalb der Schweiz, ausgelöst vor allem durch die sich häufenden Auf- und Abwertungen anderer Devisen. Auffallend an den Diskussionen war, dass sie von einem starken Interesse begleitet waren, keine handelsprotektionistische Welle auszulösen. Generell galt der Schweizer Franken für viele im fixen Wechselkursverhältnis als unterbewertet, was entsprechend die Exporte begünstigte.<sup>962</sup> Mit der kommenden Liberalisierung des Handels mit dem EG-Raum wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern die Währungspolitik in die Regelung des Nahverhältnisses einbezogen werden konnte. In die internen Arbeiten des Bundes wurden deshalb Spezialisten der Währungs- und Konjunkturpolitik miteinbezogen.<sup>963</sup>

Die Bankenkreise der Privatwirtschaft unterstützten den bisherigen Jolles-Kurs.<sup>964</sup> Die laufenden Verhandlungen zu Doppelbesteuerungsabkommen und einem Rechtshilfeabkommen mit den USA schärfen ihren Blick, die Schweiz müsse auch bei einem Arrangement mit der EG von Anfang an den währungs-, finanz- und bankpolitischen Aspekten ihre volle Aufmerksamkeit schenken.<sup>965</sup> Steuer- und Konjunkturpolitik sollten unabhängig bleiben. Hingegen sei zwecks grösserer Unabhängigkeit von den USA eine währungspolitische Koordination in Westeuropa erwünscht.<sup>966</sup> In der Währungspolitik zeigten die Bankenkreise somit eine gewisse Offenheit. Bald einmal wurde in der Ständigen Wirtschaftsdelegation der Gedanke eingebracht, an der ersten Stufe zur Währungsunion teilzunehmen.<sup>967</sup> Wenn eine Währung seit dem Zweiten Weltkrieg stabil war, dann war es der Schweizer Franken. Man konnte aus einer Position der Stärke verhandeln. Mitbestimmungsrechte waren in diesem Bereich aussichtsreich.<sup>968</sup>

Wichtigere Entscheidungsgrundlage für die Haltung der Schweiz war die Meinung der Schweizerischen Nationalbank. Ihr Experte Direktor John Lademann stand der internen Arbeitsgruppe zur Währungs- und Konjunkturpolitik vor. Der Arbeitsgruppen-Bericht riet von einem Mitmachen in einer Währungsunion ab. Innerhalb der EG würden starke Differenzen herrschen. Sie hätte zudem einen politischen Zweck. Man würde die Autonomie aus der Hand geben. Es sei eine Anpassung „nach unten“. Allenfalls sollten Absichtserklärungen abgegeben werden. Dies war eine

---

<sup>962</sup> Beispielhaft sind die immer häufiger erscheinenden Artikel in der Zeitschrift „Aussenwirtschaft“ von 1967 bis 1969; Vgl. im Überblick: Bernholz, 2007, S. 158-175; Ingold 2003, S. 297-316.

<sup>963</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz Orientierung des Bundesrats über die Integrationsfrage durch Jolles am 5.12.1969; Antrag EVD an den Bundesrat vom 18.12.1969.

<sup>964</sup> Die Banken verfügten über direkten Einfluss im Aussenhandel, indem schätzungsweise ein Viertel bis ein Drittel des Handels durch Grossbanken (vor)finanziert wurde; NZZ Nr. 728 vom 15.12.1969.

<sup>965</sup> Tages-Anzeiger vom 28.9.1970; Finanz-Revue vom 1.10.1970: Ansprache Alfred E. Sarasin, Präsident der Schweizerischen Bankiersvereinigung am Schweizerischen Bankiertag in Montreux.

<sup>966</sup> AfZ NL Weitnauer 9.716.: Notiz Weitnauer an Jolles vom 19.1.1970.

<sup>967</sup> AfZ NL Jolles 577: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4.3.1970, 9 S.

<sup>968</sup> Finanzminister Nello Celio bejahte Mitte 1970 eine Anfrage des BIZ-Präsidenten Jelle Zijlstra, ob die Schweiz ein grundsätzliches Interesse zum Mitmachen habe; SNB: Protokoll des Direktoriums vom 11.6.1970: Nr. 585.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

klare Absage an die Vorstellung in der Bundesverwaltung, die Währungspolitik eigne sich besonders gut für die Integration. Das Direktorium der Nationalbank war sich einig: in der Handelspolitik sei Integration besser möglich. Dort ginge es um den Abbau von Schranken, hier um die Zentralisierung der Politik. Währungspolitik sei sogar noch „delikater“. Den Preis für eine Währungsunion müssten die entwickelten Länder zahlen, der – hier das einzige positive Argument – durch den vollen wirtschaftlichen Zusammenschluss kompensiert werden könnte. Der Verzicht auf eine eigene Währung sei ein höherer Neutralitätsverlust als eine Zoll- und Wirtschaftsunion. „Die Währung ist ein Symbol der Souveränität und des Ansehens des Landes. Die Währungspolitik ist das zentralste Beeinflussungsinstrument der Wirtschaftspolitik geworden.“ Die Folgerungen des Direktoriums waren bescheidener Natur. Es lehnte einen Beitritt ab, schloss aber eine Zusammenarbeit nicht aus.<sup>969</sup> Die Position der Schweizerischen Nationalbank wurde von der Handelsabteilung übernommen. Eine volle Teilnahme am Werner-Plan wurde ausgeschlossen.<sup>970</sup>

Im Februar 1971 beschlossen die EG-Minister die Umsetzung einer Währungs- und Wirtschaftsunion in einem Stufenplan auf das Jahr 1980. Zwar konnten die supranationalen Komponenten des Werner-Plans momentan nicht umgesetzt werden, jedoch wurde als Zielrichtung eine Union festgelegt. In den ersten drei Jahren sollte die Zusammenarbeit der Zentralbanken koordiniert werden.<sup>971</sup> Namhafte Experten in der Schweiz standen den Plänen der EG ablehnend gegenüber. In der Jolles-Konzeption mussten solche Äusserungen dessen Unmut wecken. Jolles notierte auf einem entsprechenden Bericht, dass ein Nichtbeitritt ein falsches Bekenntnis sei. Das Ziel sei eine mittlere Lösung.<sup>972</sup> Auch wenn in den Explorationsgesprächen die Thematik ausgespart wurde, blieb sie fortan Bestandteil des diplomatischen Austausches. Ein erster Testfall bot sich mit der Mai-Krise von 1971. Als die BRD ihre D-Mark und auch die Niederlande ihre Währung floaten liessen, zog die Schweiz mit einer Aufwertung von 7% nach. Der Schritt wurde von der EG-Kommission gut geheissen. Für kommende Ereignisse seien engere Kontakte zu knüpfen, jedoch wurde von beiden Seiten ein Einbezug in das Abkommen Schweiz-EG als verfrüht erachtet. Die EG-internen Gespräche selbst schritten nur ungenügend voran. Hingegen sollte die Schweiz sich in handelspolitischen Angelegenheiten gegenüber den USA auf die Seite der EG schlagen, zumal

---

<sup>969</sup> Allenfalls dachte man an einen kurz- oder mittelfristigen Unterstützungsmechanismus, sofern dieser zur Verbesserung der *Terms of Trade* führe; Oder als Beobachter einer Form der Einführung einer im europäischen Handelsverkehr verwendbaren Recheneinheit; SNB: Protokoll des Direktoriums vom 25.6.1970: Nr. 658.

<sup>970</sup> Als Begründung wurden nicht nationale Identifikationskriterien eingebracht, sondern spezifische Schwierigkeiten, wie Anpassungen des Zinses auf das höhere EG-Niveau oder Druck auf das Bankgeheimnis beim Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen. Währungskredite über die BIZ und die 10er-Gruppe würden ausreichen und es entspräche den Interessen der EG-Länder; AfZ NL Jolles 576: Bericht Integrationsbüro über den Zwischenstand der internen Berichterstattung vom Juli 1970, 11 S.

<sup>971</sup> NZZ Nr. 67 vom 10.2.1971.

<sup>972</sup> BAR E 7113-02: 1988/128 Faszikel 7: Bericht Aschinger von Ende Februar 1971, 62 S. mit Jolles Handnotiz.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

auch die EG-Kommission auf die Freihandelsabkommenslösung zugehe.<sup>973</sup> Daneben führten währungsbedingte Agrarexportregelungen der EG zu diplomatischen Interventionen der Schweiz.<sup>974</sup>

Frankreich brachte in den Erweiterungsverhandlungen mit Grossbritannien, obwohl nicht offiziell Verhandlungsgegenstand, immer wieder die schlecht sanierte britische Zahlungsbilanz (Sterlingfrage) ein. Eine gewisse Dialogbereitschaft wurde auch von der Schweiz verlangt. Das Interesse Frankreichs war vermutlich mit dem Bestreben verbunden, die Schweiz wenn möglich in den europäischen Verbund als Stärkung der Position gegenüber den USA aufzunehmen.<sup>975</sup> Die Währungsturbulenzen von 1971 bestätigten die Sichtweise bei Jolles, dass das kommende Abkommen mit der EG evolutiv ausgestaltet werden musste. Nach seiner Auffassung habe die bisherige Unfähigkeit der EG in der Währungsfrage nicht zur Opposition gegen die Freihandelsabkommen geführt, sondern die Bereitschaft zu Kontakten auch auf diesem Gebiet gefördert. Wichtig war für Jolles, die Frage des Freihandelsabkommens nicht zum Gegenstand der unsicheren Währungssituation zu machen.<sup>976</sup>

Wie die Schweiz auf die währungs- und handelspolitischen Massnahmen der USA – dem sogenannten Nixon-Schock – im August 1971 reagierte und was die Auswirkungen auf eine schweizerische Beteiligung an Schritten zur europäischen Währungsunion waren, wird weiter unten ausgeführt.<sup>977</sup> Mitte 1971 war lediglich sicher, dass die Währungspolitik nicht zum direkten Verhandlungsgegenstand für ein Abkommen mit der EG wurde.

---

<sup>973</sup> Zur schweizerischen Währungspolitik: Halbeisen, Straumann, 2012, S. 1037-1039; Bernholz, 2007, S. 175-176; AfZ NL Jolles 631: Notiz Jolles vom Juli 1971: Integrationsgespräch Raymond Barre in Zürich vom 5.7.1971; AfZ NL Jolles 584: Schreiben Barre, Vizekommissionspräsident, an Stopper, Präsident SNB, vom 13.7.1971; SNB: Protokoll des Direktoriums vom 8.7.1971, Nr. 665.

<sup>974</sup> Die faktische Frankenaufwertung und Ausgleichsabgaben am EG-Zoll auf Agrarprodukte in den Gemeinsamen Markt durch die Währungsanpassungen veranlassten die Schweiz zu einer Demarche wegen Wettbewerbsverzerrungen. Einerseits würden die schweizerischen Landwirtschaftsexporte verteuert und umgekehrt wurden die Importe verbilligt. Erst nach langwierigen Interventionen konnte die Problematik gelöst werden; NZZ Nr. 71 vom 11.2.1972; AfZ NL Jolles 629: Notiz Jolles vom 15.5.1972; AfZ NL Jolles 656: Schreiben Handelsabteilung an schweizerische Botschaft in Köln vom 11.9.1972.

<sup>975</sup> AMAE 72 1971-1976: 3601: Telegramm Jacques Roux, Botschafter in Bern, an Aussenministerium Nr. 71-74 vom 26.3.1971.

<sup>976</sup> AfZ NL Jolles 587: Telegramm Jolles an schweizerische Botschaft in Paris vom 16.12.1971; AfZ NL Jolles 586: Notiz Jolles zu den Integrationsentwicklungen September bis Dezember 1971.

<sup>977</sup> Siehe Kapitel 4.2.3.3.

#### 4.2.1.2. EG: Verfahren, Grundsätze, Einladung

Während des Zeitabschnitts vom Frühling bis zum Herbst 1970 entwickelte die EG erstmals intern Szenarien, wie die Nichtbeitrittskandidaten der EFTA eingebunden werden könnten. Die EG-Staaten verfeinerten ihre Strategien und die EG-Kommission versuchte die Deutungshoheit zu sichern. Die EG-Kommission wandte sich vehement gegen eine Mitbestimmung der Nichtbeitrittskandidaten in einer zukünftigen Regelung. Auch die EG-Staaten waren schliesslich für die Erhaltung der Entscheidungsautonomie. Nachdem das Verfahren und die Grundsätze erstellt wurden, konnten die EFTA-Nichtbeitrittskandidaten zu einer Anhörung in der Form einer Erklärung im November 1970 eingeladen werden. Wie schon vor dem Haager EG-Gipfel zeigte sich, dass Frankreich und die Niederlande gegensätzliche Pole vertraten und die BRD sich in der Mittlerrolle sah. Als die Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten im Sommer aufgenommen werden konnten, lockerte sich die Stimmung unter den Parteien deutlich auf. Wesentlich war, dass die Schweiz auf bilateralen Weg mit den EG-Ländern ihre Anliegen einbringen konnte, so vor allem das Ansinnen auf Vorgespräche im Vorfeld der eigentlichen Verhandlungen. Das Resultat war, die Schweiz gleichzeitig mit Schweden und Österreich anzuhören; so konnte die bisherige Zurückstellung aufgehoben werden und das zeitliche *Décalage* vermieden werden, d. h. dass die Abkommen gleichzeitig mit den Beitritten inkrafttreten sollten.<sup>978</sup>

Mitte März 1970 forderte Frankreich Taten, was die Nichtbeitrittskandidaten anbelangte – wie es im Haager Beschluss von 1969 vorgesehen war. Im Vergleich zu den anderen Ländern vertrat Frankreich am stärksten die These, dass die Nichtbeitrittskandidaten integraler Bestandteil der Erweiterungsproblematik waren. Das Verhältnis zu den neutralen Staaten durfte nicht vernachlässigt werden. Der Schritt fiel in die Phase, als innerhalb der EG intensiv über die Verfahrensregeln zu den Verhandlungen über die Beitrittskandidaten debattiert wurde. Die EG-Kommission wurde beauftragt, auch einen Bericht zu den Nichtbeitrittskandidaten zu erstellen.<sup>979</sup> Der Bericht wurde nach der Eröffnung der Erweiterungsverhandlungen Ende Juni in Luxemburg in Umlauf gegeben. Erstmals bot er eine Diskussionsgrundlage, indem drei mögliche Abkommensvarianten vorgestellt wurden:

1. **Nicht-präferentielle Handelsabkommen:** bedingt Zollverhandlungen im GATT, die von der EWG nicht in Erwägung gezogen werden könnten.
2. **Präferentielle Handelsabkommen:** Status Quo-Zölle mit Neutralen, aber GATT-Problem.
3. **Zollunion:** wird als Freihandelszone bevorzugt, Mitspracherecht wird kategorisch ausgeschlossen.

Alle diese Varianten ermöglichten der EG-Kommission nach bisherigem gängigem Recht in der EG-Handelspolitik die alleinige Verhandlungsführung auf Grund eines gesprochenen Mandats: die EG-Kommission wollte das Mandat allein erhalten. Zudem stand sie eindeutig für eine GATT-Konformität, die ein Bedürfnis der USA war. Im Fall der Schweiz sollte die Neutralität und wirtschaftliche

---

<sup>978</sup> AfZ NL Jolles 577: Notiz Jolles an Brugger vom 25.2.1970.

<sup>979</sup> AA B 20-200 Signatur 1626: Telegramm Sachs an AA vom 21.3.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Bedeutung berücksichtigt werden. Wie sich bereits abzeichnete, wurden die von der Schweiz eingebrachten explorativen Vorgespräche für sinnvoll erachtet. Die Abkommen sollten gleichzeitig mit den Beitritten inkrafttreten.<sup>980</sup> Später wurde in der EG-Kommission die Verhandlungsbahn bestimmt. Es wurde die Leitung der Verhandlungen mit den übrigen EFTA-Ländern der Direktion für Aussenbeziehungen mit ihrem Kommissär Jean-Francois Deniau unterstellt, wobei die Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Handelspolitik unklar blieb. Die EG-Kommission drängte mit dem Zeitplan. Für sie ging es um die rasche Beseitigung der Unsicherheiten in Bezug auf die Haltung der Neutralen.<sup>981</sup> Von Bedeutung war, dass Rey als EG-Kommissionspräsident zurücktrat. Sein Nachfolger, der Italiener Franco Maria Malfatti, sprach sich für harmonische Beziehungen mit der Schweiz aus.<sup>982</sup> Die Befürchtung Berns, die EG-Kommission könnte eine zu doktrinaire Haltung verfolgen, die die Explorationsgespräche erschweren konnten, spiegelte sich an einer Unstimmigkeit mit dem neuen Kommissar für auswärtige Beziehungen, dem westdeutschen Ralf Dahrendorf. Auslöser war ein Interview, in dem er von einer Isolierung der Neutralen sprach. Wehte hier ein alter Wind der Hallsteinzeit? Konkrete Gespräche zeigten in der Folge auf, dass die orthodoxen EG-Kommissionsmitglieder der Schweiz mit Sympathie gegenüberstanden, aber gegen etwelche Mitbestimmungsmöglichkeiten eingestellt waren.<sup>983</sup>

---

<sup>980</sup> Der Bericht trug die Handschrift EG-Kommissionspräsident Reys und des Kommissars Martino. Von Bern offen kritisiert wurde der Vorschlag, dass nach Abschluss der Gespräche beim Verfahren die Beitrittskandidaten konsultiert werden sollten. Dies würde bereits innerhalb der EFTA getan werden. Die Varianten sollten nicht zu einseitig auf den Zollabbau bezogen, sondern breiter im Fächer sein – ganz im Sinne eines Beitrags für Europa; HAEC BAC 134/1987 31: Bericht des Generalsekretariats SEC(70) 1716 vom 13.5.1970; AfZ NL Jolles 578: Stellungnahme Jolles vom 19.5.1970 zum EG-Kommissionsbericht über die Vorbereitung der Gespräche mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten vom 13.5.1970.

<sup>981</sup> AfZ NL Jolles 620: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 22.7.1970: zur EG-Ratssitzung vom 20.-21.7.1970; AA B 20-200 Signatur 1626: Telegramm Sachs an AA vom 30.7.1970.

<sup>982</sup> AfZ NL Jolles 579: Schreiben Malfatti an Bundespräsident Tschudi vom 22.7.1970.

<sup>983</sup> Es folgte eine Replik des HSG-Professors Binswanger im „Der Bund“, sowie von Peter Dürrenmatt in den „Basler Nachrichten“. Daraufhin trat Dahrendorf am Herbstkongress der Europa-Union in Bern auf. Er sprach mit Sympathie von der Schweiz, die Neutralität sei aber ein „Hindernis“. Sein Referat wurde in der anschliessenden Diskussion kontrastiert durch Äusserungen Weitnauers über die nationalen Souveränitätsrechte, dem er eine aktive Handelspolitik gegenüberstellte. Nachher wurde Dahrendorf von Bundesrat Celio zu einem Abendessen eingeladen. Dort war der Ton moderater. Für die Schweiz gehe es darum, nicht in ein „staats- und aussenpolitisches Dilemma zu geraten.“ Gemeinsamkeiten in Ansichten ergaben sich bei Welt-handelsproblemen und den USA. Nach Wurth in Brüssel standen die neuen Kommissionsmitglieder Spinelli und Dahrendorf trotz ihrer Orthodoxie à la Hallstein der Schweiz ebenfalls mit Sympathie gegenüber. Dahrendorf unterstrich jedoch den politischen Charakter der EG. Er sah die Problematik der Schweiz nicht bei der Neutralität, sondern bei den Souveränitätsverzicht sowie bei Mitsprachemöglichkeiten bei Aspekten der zweiten Generation; Vgl.: Der Volkswirt Nr. 35 vom 28.8.1970; Basler Nachrichten vom 5.-6.9.1970; AfZ NL Jolles 593: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 7.10.1970; Der Bund Nr. 244 vom 12.10.1970; NZZ Nr. 485 vom 19.10.1970; AfZ NL Jolles 579: Notiz Jolles vom 20.10.1970, S. 8; AA B 20-200 Signatur 1849: Schreiben westdeutsche Botschaft in Bern an AA vom 20. und 29.10.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Parallel zum EG-Kommissionsbericht brachten die Ständigen Ländervertreter ihre ersten Überlegungen ein. Die ersten „Orientierungspunkte“ offenbarten vor allem, wie disparat die Vorstellungen waren:<sup>984</sup>

**Frankreich:** vollständige Auflösung der EFTA in der EG mit Harmonisierung der Aussenzölle und vielleicht sogar weiterer Einbezug auch mit finanzieller Beteiligung. Mitarbeit in technisch-wissenschaftlicher Forschung und Patente. Gegen bloße Freihandelszone. Auf schwerwiegende institutionelle Folgen noch keine Antwort. Zwar Priorität für die Beitrittskandidaten, aber einverstanden, wenn EG-Kommission Gespräche aufnehme.

**BRD:** einheitliche und umfassende Abkommen, Ausschluss oder Minimum bei der Agrarwirtschaft, gleichzeitiges Inkrafttreten.

**Niederlande und Luxemburg:** Abkommen mit multilateralen Konsultationsformen als Freihandelszone mit „starken Schutzklauseln“.

**Belgien:** Unvereinbarkeit Zollunion mit Neutralität.

**Italien:** offen, ob Freihandelszone oder Zollunion.

**Einwände der EG-Kommission:** Einheitlichkeit schwierig wegen Uneinheitlichkeit der Länder. Hauptproblem Mitbestimmung.

**Allen Positionen gemeinsam war:** Abbau wesentlicher Handelsschranken, Akzeptanz der EFTA-Zollfreiheit, Berücksichtigung von GATT-Artikel 24 (Konformität), Ablehnung der Mitsprache bei Gefährdung des Integrationsstands, Notwendigkeit von Harmonisierungen, Einbezug von Wettbewerbsfragen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und Handelsverlagerungen, Priorität Grossbritannien, Aufnahme von explorativen Gesprächen, Gleichzeitigkeit Inkrafttreten, insgesamt: Abkommen so umfassend wie möglich.

Immerhin konnte eine Einigung erzielt werden, dass das Mandat im Gegensatz zu den Erweiterungsverhandlungen allein der EG-Kommission zugesprochen wurde. Dafür sollte es im Herbst eine ministerielle Anhörung geben, bevor die EG-Kommissionsgespräche aufgenommen werden würden.<sup>985</sup> Eine lebhafte Diskussion im Anschluss löste Frankreich an der EG-Ministerkonferenz aus. Die Verhandlungen mit den Nichtbeitrittskandidaten seien gleichzeitig mit dem Abschluss derjenigen mit den Beitrittskandidaten wünschenswert (bei gleichzeitigem Inkrafttreten bestand Einigkeit). Die Nichtbeitrittskandidaten müssten ebenfalls einen Beitrag zum europäischen Einigungswerk leisten. Bei den anderen Fünf führte dies zu kritischen Äusserungen, es könnte als

---

<sup>984</sup> HAEC BAC 86/2005 212: Belgischer Vorschlag vom Mai 1970 für Prozedere Kandidaten; AA B 20-200 Signatur 1626: Telegramm westdeutsche Botschaft in Brüssel an AA vom 28.5.1970: zur 557. Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter vom 27.

<sup>985</sup> BAR Koblenz B 136: Signatur 8491: Notiz der Präsidentschaft EG vom 29.5.1970; AfZ NL Jolles 575: Bericht der Ständigen Vertreter der EG vom 3.6.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Grund für Verzögerungen der Beitritte angewendet werden. Die Fünf mochten Frankreich kein Instrument in die Hand geben, mit dem der Gemeinschaft Verträge mit den Neutralen aufgezwungen werden könnten, die sie ohne die Vetodrohung Frankreichs vielleicht nicht in dieser Form und nicht mit diesem Inhalt abschliessen würde. Es wurde vorgeworfen, dass Frankreich die sich selbstlos gebende Fürsprache für Aussenstehende benützt, um sich für spätere Schlachten vorweg einen gewichtigen taktischen Hebel zu sichern. Aus der Debatte resultierte eine Bereitschaftserklärung zu Lösungen mit den Nichtbeitrittskandidaten, die innerhalb einer Polarität zwischen Frankreich und den anderen Fünf zurechtgeschliffen wurde.<sup>986</sup> Was diese Bindung beinhalten sollte, blieb hingegen unklar. Es seien möglichst enge Beziehungen anzustreben, welche die Beseitigung der gewerblichen und landwirtschaftlichen Handelshemmnisse umfassen, um ein „harmonisches Funktionieren der neu hergestellten Beziehungen unter Wahrung der gemeinsamen Politik der Gemeinschaft sicherzustellen.“ Es sollte eine Offenheit gegenüber weiteren Entwicklungsbereichen gezeigt werden. Die „autonome Entscheidungsbefugnis“ dürfe aber nicht tangiert werden.<sup>987</sup>

Mit der Eröffnung der Erweiterungsverhandlungen war der Termin nahe gerückt, die Nichtbeitrittskandidaten zur ministeriellen Anhörung einzuladen. Die Zeitpunktbestimmung zur Einladung löste eine längere Diskussion aus. Hintergrund war der belgische Einwand nach einer Grundsatzdebatte unter den EG-Staaten im Ministerrat.<sup>988</sup> Die Diskussionen hatten neben Gründen der Arbeitsökonomie zur Folge, dass nun zwischen den wirtschaftlich fortschrittlichen Neutralen und den wirtschaftlich unterentwickelten Ländern unterschieden wurde. Innerhalb der ersten Gruppe gab es auf Vorschlag Frankreichs eine Reihenfolge, die auch für die Verhandlungsabfolge eingehalten werden musste: Österreich, Schweden und erst dann die Schweiz. Der zweiten Gruppe mit Finnland, Island und Portugal wurden die Explorationsgespräche aufgrund des Einwands der Niederlande gegen die Diktaturverhältnisse Portugals noch vorenthalten. Schliesslich wurde unter anderem auch die Schweiz mündlich vom westdeutschen Ständigen Ländervertreter Hans-Georg Sachs (Ratsvorsitz der BRD) zur ministeriellen Anhörung eingeladen.<sup>989</sup> Als Termin für die erste Gruppe wurde der 10. November 1970 gewählt, mit der Schweiz an dritter Stelle.<sup>990</sup>

Gleichzeitig zu den EG-internen Debatten intensivierte die Schweiz die Besuchsdiplomatie mit den EG-Ländern. Insgesamt erreichte die Schweiz, dass sie a) gleichzeitig mit Schweden und Österreich zur Anhörung kam, als auch die EG b) schliesslich von einer internen Grundsatzdebatte absah und c) für eine sofortige Aufnahme der Explorationsgespräche eintrat. Der schweizerische

---

<sup>986</sup> AMAE 77 1967-1975: 768: Telegramme Jean-Marc Boegner, Ständiger Vertreter, an Aussenministerium Nr. 996-1010 vom 3.6.1970 und Nr. 1040-1051 vom 11.6.1970; AA B 20-200 Signatur 1626: Telegramme Sachs an AA vom 9.6.1970; AfZ NL Jolles 592: Telegramm Wurth an Jolles vom 10.6.1970; EG-Ratstagung vom 8.-9.6.1970; AfZ NL Jolles 575: Notiz vom 17.6.1970 der EG-Ministerratssitzung vom 8.-9.6.1970.

<sup>987</sup> Der Termin erklärte sich daraus, dass erst im September 1970 die erste wirkliche Verhandlungsrunde mit Dänemark, Norwegen und Irland aufgenommen wurde (mit Grossbritannien bereits im Juli). Die EG-Kommission sollte dann dem EG-Rat Bericht erstatten; AA B 20-200 Signatur 1626: Notiz des Generalsekretariats des EG-Rats Nr. 54/70 vom 15.6.1970 (erste Fassung 11.6.1970); Notiz AA vom 23.6.1970.

<sup>988</sup> AfZ NL Jolles 575: Notiz Jolles Orientierung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 8.7.1970.

<sup>989</sup> BAR Koblenz B 102 Signatur 120349: Telegramm Sachs an AA vom 16.7.1970; AfZ NL Jolles 620: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 22.7.1970; zur EG-Ratssitzung vom 20.-21.7.1970.

<sup>990</sup> AfZ NL Jolles 575: Schreiben des Bundesrats an den Präsidenten des EG-Ministerrats vom 15.7.1970; Schreiben Sigismund von Braun (i.V. Scheel), Staatssekretär AA, an Graber vom 30.9.1970.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Eindruck, die Franzosen seien die stärksten Unterstützer zur Berücksichtigung der Schweiz in der EG bestätigte sich in bilateralen Kontakten. Die französische Seite sah anders als in den anderen EFTA-Staaten in der Schweiz einen soliden Verhandlungspartner.<sup>991</sup> Daran, dass sich das Land zum Tutor aufspielte, liess Staatspräsident Pompidou keinen Zweifel.<sup>992</sup> Je mehr aber sich die französischen Diplomaten mit der Schweiz auseinandersetzten, desto mehr entwickelten sich auch Forderungen. So seien Verhandlungen im Landwirtschaftsbereich unausweichlich, um Probleme mit den USA im GATT zu vermeiden. Ausserdem müssten die Nichtbeitrittskandidaten ihre eigenen Vorstellungen kundtun. In seiner Strategieentwicklung ging Paris zum einen von einer generellen Ablehnung einer Freihandelszonenidee und zum anderen taktisch vor. Für die Neutralen Finnland und Österreich sei eine Freihandelszone zwar valabel, doch entspräche dies nicht dem Status der wirtschaftlich hoch entwickelten Länder Schweden und Schweiz. Sie sei des Weiteren Häresie aufgrund der politischen Finalität der EG selbst sowie der Reserviertheit der USA und der Sowjetunion. Es sollte taktisch vermieden werden, dass Schweden und die Schweiz ständig mit dem Neutralitätsargument auffahren, um sich gegen EG-Vorstellungen zu stemmen. Daher wurde nun am Anfang eine offene Haltung für möglichst umfassende Lösungsansätze eingenommen. In einer zweiten Phase konnte die EG den Spiess umkehren und selbst das Neutralitätsargument einführen, während Schweden und die Schweiz dieses Argumentes beraubt waren. Insgesamt war die momentane Haltung für die Schweiz interessant, gingen die französischen Ideen für eine Bindung doch am weitesten. Sie schloss auch eine institutionelle Mitbestimmung nicht aus. Folglich änderte sich auch nichts in der gegenseitigen Betonung der guten Beziehungen, es führte aber zur beiderseitigen Einsicht, ohne fixen Zeitplan die Gespräche im Anschluss an die Eröffnung der EG-Erweiterungsverhandlungen der nördlichen EFTA-Partner zu beginnen. Der Plan von parallelen Verhandlungen wurde nach und nach aufgeweicht, indem nicht mehr von gleichzeitiger Verhandlungsaufnahme gesprochen wurde. Hingegen war Paris gegen eine Grundsatzdebatte, die wegen der Diversität der Länder nur abstrakt sein könne. Es würde eine Verspätung riskiert und sie tangiere den französischen Grundsatz, die Diskussion gegenüber den übrigen EFTA-Ländern offen zu halten. Der Termin für sofortige Gespräche solle gesetzt werden.<sup>993</sup>

---

<sup>991</sup> Der Leiter der wirtschaftspolitischen Abteilung des Aussenministeriums Jean-Pierre Brunet war informell in Bern und in Jolles' Chalet in Wengen zu Gast; AfZ NL Jolles 573: Notiz Dupont vom 31.12.1969; AfZ NL Jolles 577: Brief Jolles an Brunet vom 29.1.1970; Notiz Jolles vom 24.2.1970; AMAE EU Serie 1961-1970: 109; Telegramme Nr. 164-166, Nr. 175-181, Nr. 182-183 Roux, französischer Botschafter in Bern, an Aussenministerium vom 22.4. und 12.5.1970.

<sup>992</sup> Die schweizerische Botschaft in Paris glaubte, dass Pompidous Haltung vor allem seinem engsten Berater in der Europapolitik Jean-René Bernard zu verdanken war. Dieser war auch Vorsitzender des interministeriellen Komitees für die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (SGCICEE). Die Aktenlage in den französischen Beständen zeigt aber, dass das Aussenministerium und das Wirtschafts- und Finanzministerium ebenfalls entscheidend an der französischen Haltung mitgewirkt hatten; AA B 20-200 Signatur 1849: Telegramm westdeutsche Botschaft in Paris an AA vom 26.6.1970; AfZ NL Jolles 578: Notizen Hans-Peter Tschudi, Bundespräsident, vom 29.6.1970; AfZ NL Jolles 579: Brief schweizerische Botschaft in Paris an Jolles vom 31.7.1970.

<sup>993</sup> Die Schweiz wünschte sich eine Lösung unter der Formel Industriegüterfreihandel – pragmatische Lösung Landwirtschaft – Teilnahme an Problemen der zweiten Generation. Sie lehnte aufgrund der Formel Neutralität – Landwirtschaft – autonome Handelspolitik eine Assoziation oder einen Beitritt ab. Paris zog diese Variante unter Neutralitätsvorbehalt bisher immer noch in Betracht; AfZ NL Jolles 578: Telegramm Jolles an Mission Brüssel vom 12.5.1970; AMAE 77 1967-1975: 792: Interne Notiz Ulrich an Brunet vom 18.9.1970; AMAE 77 1967-1975: 771: Telegramm Brunet an die französische Delegation in Brüssel vom 19.9.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

In einer mittleren Position befand sich die BRD. In der Analyse der Erweiterungsproblematik nahm die Frage der Behandlung der Neutralen einen prominenten Platz ein. Sie blieb bei ihrer Position, wie Frankreich die Nichtbeitrittskandidaten so frühzeitig und so weit wie möglich einzu-beziehen. Die Form der Regelung würde sich erst in den Verhandlungen zeigen. Die Regelung sollte möglichst einheitlich unter den Nichtbeitrittskandidaten sein und gleichzeitig mit den Beitritten in Kraft gesetzt werden. Mitspracherechte wurden nicht ausgeschlossen, wurden aber institutionell als problematisch erachtet. Mittlerweile sah man im Auswärtigen Amt eine „zollunionsähnliche Freihandelszone“ mit einem Assoziationsrat (mit einem „Zwang zur Harmonisierung“) voraus.<sup>994</sup> Wesentlich zu dieser Haltung trugen die gewonnenen Eindrücke aus den Reaktionen Washingtons und Moskaus gegenüber den Neutralen Österreich und Finnland bei. Arrangements mit diesen Ländern wurden nicht mehr für Hindernisse gehalten.<sup>995</sup> Das Auswärtige Amt richtete eine interne Gruppe „Integration“ ein, die sich auch um eine Klärung der Frage der Nichtbeitrittskandidaten bemühte. Obwohl die BRD über die Schweiz ausgezeichnet informiert und bereits eine Vorstellung über deren Wunsch nach einer „pragmatischen Sonderlösung“ vorhanden war, war sie enttäuscht, dass die Schweiz keine präzise Ministererklärung abgeben wollte. Diese Unklarheit entsprach nicht ihrer Verhandlungskultur. Im Unterschied zu Schweden aber deckte sich ihr Konzept eher mit der reservierten Haltung der Schweiz. In diesem Sinn war eine Grundsatzdebatte in der EG aus Bonner Sicht unnötig.<sup>996</sup> Mit den italienischen Diplomaten ergaben sich erst kurz vor der Ministererklärung Kontakte. Sie waren ähnlich wie die BRD positioniert, verlangten aber zusätzlich Agrarkonzessionen von der Schweiz. Von Vorteil war, dass nun Italien besonders wohlwollend gegenüber Österreich eingestellt war. Forderungen auf dem Gebiet der Fremdarbeiter oder beim Kapitalverkehr blieben vorerst aus.<sup>997</sup>

Auch mit den Benelux-Staaten wurden intensive Gespräche geführt, u. a. bei gegenseitigen Besuchen der Aussenminister.<sup>998</sup> Der bisherige Gegenpol zu Frankreich innerhalb der EG waren die Niederlande. Sie gestanden den Nichtbeitrittskandidaten höchstens eine reine Freihandelszone ohne weitere Aspekte zu. Ihre Strategie war dergestalt gewählt, die Beitrittsverhandlungen mit Grossbritannien nicht verlängern und komplizieren zu wollen. Bei der Erweiterung müsse auch der reine Gehalt der Gemeinschaft erhalten bleiben.<sup>999</sup> Der holländische Aussenminister Joseph Luns selbst war 1940/41 in Bern als Diplomat tätig gewesen. Er galt als der Schweiz gegenüber wohlgesonnen. Dennoch musste er sich an die holländischen Interessen halten, die ausserdem regierungsintern durch Rivalitäten geprägt waren. Beunruhigend für die Schweiz waren die holländischen Neigungen, erst nach Abschluss der Erweiterungsverhandlungen Verhandlungen mit den

---

<sup>994</sup> Vgl.: BAR Koblenz B 136 Signatur 43576: Bericht der westdeutschen Botschaft in Bern an AA vom 2.6.1970; AA B 20-200 Signatur 1626: Notiz AA vom 23.6.1970; Notiz AA vom 3.9.1970; Notiz Poensgen AA vom 25.9.1970; Notiz Poensgen AA vom 8.10.1970.

<sup>995</sup> AA B 20-200 Signatur 1626: Telegramm westdeutsche Botschaft in Washington an AA vom 21.9.1970.

<sup>996</sup> AA B 20-200 Signatur 1626: Notiz AA von Ende Oktober 1970; AfZ NL Jolles 580: Schreiben Hans Lacher, Botschafter Köln, an Integrationsbüro vom 5.11.1970; AA B 20-200 Signatur 1849: Telegramm Sachs an AA vom 6.11.1970.

<sup>997</sup> AfZ NL Jolles 579: Notiz Integrationsbüro vom 28.10.1970; AA B 20-200 Signatur 1626: Telegramm deutsche Delegation in Rom an AA vom 4.11.1970.

<sup>998</sup> Die Gespräche mit Luxemburg verliefen problemlos; Vgl.: NL Jolles 579: Protokoll des Treffens von Graber, Micheli, Jolles, Weitnauer, etc. mit Gaston Thorn am 17.6.1970 in Bern, 14 S.

<sup>999</sup> AfZ NL Jolles 592: Telegramme Caillat an Integrationsbüro vom 13.1., 13.3., 26.3.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Nichtbeitrittskandidaten aufzunehmen.<sup>1000</sup> Später kamen Forderungen im Agrarsektor hinzu, die das Konzept einer multilateralen Freihandelszone für Industriegüter erweiterten.<sup>1001</sup> Jedoch waren auch die Niederlande gegen eine Grundsatzdebatte in der EG und für die baldige Gesprächsaufnahme.<sup>1002</sup>

Als Randbemerkung sei angefügt, dass die voraussichtliche Teilnahme der Schweiz an der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu einer Wertsteigerung in den Augen der Beneluxstaaten führte. Die Beneluxstaaten waren erfreut, dass die Schweiz an solchen Verhandlungen teilzunehmen wünschte und damit wie sie eine aktive Neutralitätspolitik verfolgte. Denn an der NATO-Konferenz in Rom wurde beschlossen, dass sich die neutralen Staaten ebenfalls an einer geplanten Sicherheitskonferenz zwischen Ost und West beteiligen sollten, der späteren KSZE (heute: OSZE, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa). Die Benelux-Staaten unterstützten dieses Vorhaben. Die neutrale Schweiz war für sie integraler Bestandteil der Entspannung in Europa.<sup>1003</sup> Die vom belgischen Aussenminister Harmel an der EG-Ministerkonferenz anlässlich der offiziellen Eröffnung der Erweiterungsverhandlungen eingebrachte Intervention, wonach eine Grundsatzdebatte innerhalb der EG zu den Nichtbeitrittskandidaten vor den explorativen Gesprächen gefordert wurde, hatte den Grund, die politische Finalität der EG zu betonen.<sup>1004</sup> An einem Aussenministertreffen kurz vor der Ministererklärung zwischen Graber und Harmel sicherte letzterer der Schweiz grundsätzliches Verständnis und guten Willen Belgiens zu. „Nach Harmels Auffassung ist es im allgemeinen Interesse des Friedens, die europäische Integration soweit wie möglich zu treiben.“ Ein integriertes Europa müsse zu weltpolitischen Fragen Stellung nehmen, was die Voraussetzung der Neutralen erschwere, teilzunehmen. Aber die Existenz der Neutralen sei wichtig für die Sicherheit als „Zwischenbereich“. Daher sei deren Satellisierung zu vermeiden. Harmel hätte mit der Grundsatzdebatte nur die anderen Länder zum Nachdenken anregen wollen, nichts mehr.<sup>1005</sup>

All diese bilateralen Gespräche mit EG-Staaten führten in Bern zur Einsicht, keine Demarche zu machen. Eine weitere Demarche über den Brief des Bundespräsidenten vom 15. Juli 1970 zum Wunsch einer Einladung hinaus würde selbstbeschränkend wirken.<sup>1006</sup> Hingegen wurde im Rahmen der Ständigen Vertreter der EG-Länder der belgische Einwand einer Grundsatzdebatte vor der ministeriellen Eröffnungstagung heftig diskutiert. Belgien verweigerte ansonsten die Zustimmung

---

<sup>1000</sup> AfZ NL Jolles 578: Notiz vom 22.6.1970 zu Gespräch mit Karel Hartogh, Generaldirektor Aussenministerium, sowie Notiz vom 23.6.1970 zu Besuch von Luns; AfZ NL Jolles 579: Protokoll des Treffens von Graber, Brugger, Micheli, Jolles, Weitnauer, etc. mit Luns, Hartogh vom 23.6.1970 in Bern, 9 S.

<sup>1001</sup> AfZ NL Jolles 593: Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 22.9.1970.

<sup>1002</sup> AfZ NL Jolles 593: Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 2.11.1970.

<sup>1003</sup> AfZ NL Jolles 579: Notiz Micheli vom 8.6.1970 zum Gespräch zwischen der Schweiz und Belgien vom 3.6.1970 in Brüssel; s. a.: Thomas Fischer: Die Grenzen der Neutralität, Schweizerische KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg 1969 – 1986. Zürich 2004; Elisabeth Glas: Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt. Die schweizerische Aussenpolitik 1965-1977. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit. Universität Zürich 1999, S. 63-86.

<sup>1004</sup> AfZ NL Jolles 575: Intervention P. Harmel, Präsident, an der 1. Ministertagung vom 30.6.1970 in Luxemburg.

<sup>1005</sup> AfZ NL Jolles 580: Notiz Integrationsbüro vom 5.11.1970.

<sup>1006</sup> AfZ NL Jolles 620: Protokoll der Sitzung der Delegation des Bundesrats für Finanz und Wirtschaft vom 24.8.1970, 11 S., S. 2.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

auf die Ratsdokumente. Mit dem Vorschlag der BRD und der EG-Kommission kam man überein, eine begrenzte allgemeine Debatte für den Ministerrat vorzusehen, auch wenn die eigentliche Doktrin der Gemeinschaft erst nach den Gesprächen mit den Ministern der sechs genannten EFTA-Staaten und nach den exploratorischen Gesprächen der EG-Kommission formuliert werden könne, da erst dann bekannt sei, zu welchen Verpflichtungen diese Staaten selbst bereit seien.<sup>1007</sup> Der Schritt eröffnete die Möglichkeit, die Erklärung des Ratspräsidenten (in diesem Fall gemäss Turnus des westdeutschen Aussenministers Scheel) gegenüber den Nichtbeitrittskandidaten auszuformulieren.<sup>1008</sup> Daraufhin verzichtete Belgien auf seinen Einwand, weil in der Rede Änderungen vorgenommen werden konnten, die eine klarere Abgrenzung zu einem Beitritt beinhalteten.<sup>1009</sup> In der Erklärung wurden Verpflichtungen betont, der Wunsch nach einer Lösung geäussert und verlangt, dass neue Handelshemmnisse im intraeuropäischen Handel verhindert werden mussten.<sup>1010</sup> Insgesamt entstand die Vorstellung, dass die Schweiz Agrarkonzessionen machen müsse, damit sie nicht der Agrarordnung beitreten musste. Die GATT-Konformität wurde eingefordert. Bei der Ablehnung der Zollunion war die Lage weniger eindeutig. Eine Teilnahme an Abkommen der zweiten Generation wurde akzeptiert, nicht aber Entscheidungsbefugnisse. Unmittelbar nach der Erklärung sollten die exploratorischen Gespräche durch die EG-Kommission aufgenommen werden.<sup>1011</sup> Im Wesentlichen war Bern mit den zugespielten Informationen über den Entwurf der Erklärung Scheels zufrieden: Bitte um Mitteilung der Vorstellungen und Glaube, dass die Gespräche „unter ausgezeichneten Vorzeichen stehen“.<sup>1012</sup>

##### **4.2.1.3. Der erste Gang nach Brüssel: Präsentation der Erklärung**

In Bern war mit der Erfüllung der Haager Erklärung der Zeitpunkt gekommen, eine offizielle Verhandlungsdelegation durch den Bundesrat zu bestimmen. Die Federführung lag beim EVD-Chef Brugger. Der EPD-Vorsteher Graber war zuständig „für die Behandlung der neutralitätspolitischen, aussenpolitischen und völkerrechtlichen Aspekte der Integration.“ Das EJPD war für staatsrechtliche Fragen eingebunden worden. Die Delegation des Bundesrats für Finanz- und Wirtschaft galt als Stabstelle. Nach der NZZ hatte der „bundesrätliche Novize“ (der neue Bundesrat Brugger) die „geballte Kraft“ von Fachleuten zur Verfügung, ein erfahrenes Team, welches sich durch „notwendigen Pragmatismus“ auszeichnet. Das „Vertrauen des Volkes“ sei ihm sicher. Jolles wurde Leiter der Beamtendelegation. Weitnauer begutachtete die Beziehungen zur Sowjetunion und zu den USA,

---

<sup>1007</sup> AA B 20-200 Signatur 1626: Telegramm Sachs an AA vom 11.9.1970.

<sup>1008</sup> AA B 20-200 Signatur 1626: Telegramm Sachs an AA vom 23.10.1970.

<sup>1009</sup> AMAE 77 1967-1975: 770: Telegramm Roux, französischer Botschafter in Bern, an Aussenministerium Nr. 501 vom 29.10.1970.

<sup>1010</sup> AMAE 77 1967-1975: 771: Notiz französisches Aussenministerium / *Direction des Affaires Economiques et Financières* Nr. 273/CE vom 7.11.1970.

<sup>1011</sup> AfZ NL Jolles 579: Notiz Jolles vom 20.10.1970; AfZ NL Jolles 593: Telegramm Wurth an Jolles vom 23.10.1970.

<sup>1012</sup> AfZ NL Jolles 580: Bericht Intervention für Scheel für die Ministererklärung, Anfang November 1970, 5 S.; AfZ NL Jolles 575: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 9.11.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

was ebenfalls die Wahrung der Welthandelsaspekte beinhaltete. Jolles Stellvertreter wurde Pierre Languetin, Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge und Leiter der EFTA-Stelle in Genf. Ebenfalls in der Delegation mitgezählt wurden der EPD-Rechtsberater Bindschedler, der Leiter des Integrationsbüros (Feller) sowie der Leiter der Mission bei den EG in Brüssel (Wurth).<sup>1013</sup>

Die zweite Jahreshälfte 1970 war davon bestimmt, was für eine Erklärung die Schweiz in Brüssel abgeben sollte. Dazu waren interne Überlegungen anzustellen, als auch mit den EFTA-Partnern eine Koordination angestrebt wurde. Zum einen entwickelte Jolles erstmals die Formel eines Abkommens „sui generis“, dessen Herzstück ein Freihandelsabkommen im Industriegüterbereich war. Zum anderen zeigte sich gegenüber den EFTA-Partnern, dass sich die anderen neutralen Staaten Schweden und Österreich der Position der Schweiz annäherten, während das Verhältnis mit Grossbritannien entspannt blieb, zumal dessen Beitrittsverhandlungen zügig voranschritten.

Ab Juli 1970 wurden in Bern die internen Arbeiten für die Ministererklärung aufgenommen. Das Parlament wurde zwar informiert, doch gab sich Bundesrat Brugger verschlossen, was die Inhalte anging. Diese Inhalte setzten sich aus den internen Vorarbeiten, die nun durch Analysen über die Probleme der zweiten Generation ergänzt wurden, und den Ergebnissen der bilateralen Gespräche zusammen. Drei Dossiers wurden intern eröffnet: 1) Zollfragen, 2) Agrarregelung und 3) Harmonisierungsmassnahmen, die auch Probleme der zweiten Generation umfassten (also alle Aspekte, die den Ausbau der EG zu einer zukünftigen Wirtschaft- und politischen Union betrafen).<sup>1014</sup> Die Handelsabteilung sollte nun die Strategie entwickeln, während das Integrationsbüro als Informationsdrehscheibe diente. Gefordert wurde von den Mitarbeitern absolute Diskretion. Bereits einen Monat später offenbarte der Amtsrapport von Jolles in der Handelsabteilung erstmalig intern das gewünschte und mögliche Endprodukt: Eine klassische Freihandelszone für Industrieprodukte mit pragmatischen Lösungen für die Landwirtschaft sowie Sektorenvereinbarungen für die Zusammenarbeit auf den meisten Gebieten der Integration der zweiten Generation entweder durch Beitritt zu Konventionen oder Konsultationsmechanismus.<sup>1015</sup> Mit der Rückendeckung des Bundesrats wurden auch Verfahrensfragen beschlossen. Die Explorationsgespräche sollten möglichst rasch, d. h. noch in diesem Jahr und gleichzeitig mit Schweden aufgenommen werden. Direkter Verhandlungspartner sollte die EG-Kommission sein, während bei allzu doktrinärer Haltung auf die politische Ebene des EG-Ministerrats zurückgegriffen werden sollte.<sup>1016</sup>

---

<sup>1013</sup> AfZ NL Jolles 575: Antrag EVD / EPD an den Bundesrat vom 13.7.1970; AfZ NL Jolles 579: Pressemitteilung EVD / EPD vom 15.7.1970; NZZ Nr. 335 vom 22.7.1970.

<sup>1014</sup> AfZ NL Jolles 575: Notiz Jolles Orientierung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 8.7.1970; AfZ NL Jolles 579: Exposé Brugger an der Sitzung der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft des Ständerats vom 4.9.1970, 20 S., S. 12-13.

<sup>1015</sup> AfZ NL Jolles 579: Amtsrapport Jolles vom 31.8.1970.

<sup>1016</sup> AfZ NL Jolles 620: Protokoll der Sitzung der Delegation des Bundesrats für Finanz und Wirtschaft vom 24.8.1970, 11 S., S. 3.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Die Einschätzungen von Jolles orientierten sich am Möglichkeitsraum, der von seiten der EG gesetzt wurde. Ausgangspunkt war der kleinste Nenner der Aufrechterhaltung der EFTA-Zollfreiheit, der dort eine Freihandelszone suggerierte. Aber aus welchem Grund stellte Jolles im Mindesten die Forderung nach einer Mitbestimmung bei den Gebieten der Integration der zweiten Generation, obwohl sich sowohl innenpolitisch die Spitzenverbände der Wirtschaft als auch die EG dagegen einstellten? Zum einen war es taktischer Natur. Es sollte der Wunsch eines umfassenden Abkommens vermittelt werden, sodass der Eindruck des Rosinenpickens nicht verstärkt würde. Dies führte früh zur Einsicht Jolles', dass die explorativen Gespräche einen taktischen Zweck verfolgten: Die Dossiers früh zu öffnen und dann möglichst lange offen zu halten.<sup>1017</sup> Das Muster orientierte sich anwendungsweise am Verhalten Frankreichs in der Kennedy-Runde. So konnte man sich gegen alle Eventualitäten absichern und Alternativen offen halten, auch im Fall, dass die Erweiterungsrunde scheiterte.<sup>1018</sup> Zum andern entsprach die Mitbestimmung der grundsätzlichen Vorstellung von Jolles einer evolutiven Entwicklung im Verhältnis der Schweiz zur EG. Die EG würde sich langfristig weiter entwickeln. Wird die Schweiz einmal Verpflichtungen zu übernehmen haben, so waren Mitsprache-rechte gerechtfertigt. Ansonsten würde eine Harmonisierung beider Rechtsstände zu einer Satellisierung der Schweiz führen. Nicht grundlos erklärte der spätere Staatssekretär Franz Blankart in einem Überblicksartikel, wonach die Mitbestimmung zur zentralen Frage der Beziehungen mit der EG nach 1970 wurde. Sie sollten offensiv eingefordert werden.<sup>1019</sup>

Aus der Lagebeurteilung vom August 1970 heraus generierte sich der Text zur Erklärung vor dem Ministerrat. Entscheidend war, dass weder die Begriffe Beitritt noch Assoziation erwähnt wurden, jedoch wie in der Haager EG-Erklärung von „besonderen Beziehungen“ gesprochen wurde. Die Delegation des Bundesrats für Finanz und Wirtschaft kam zur Einschätzung, dass eine Beitrittsabsicht weggelassen werden sollte. Ein Beitritt wurde, wenn auch meist inoffiziell, von den EG-Ländern abgelehnt. In den bisherigen Äusserungen seitens der EG war klargeworden, dass diese den Neutralitätsvorbehalt ausschloss. Zudem brachte es die Schweiz in eine bessere Verhandlungsposition als die in diesem Punkt unklare Haltung Schwedens (wie unten erläutert wird). Innenpolitisch kam eine Übernahme der politischen Zielsetzungen der EG nicht in Frage, wie auch beim Volk und Ständen ein Beitritt nicht annehmbar sei. Auch wenn schwedische Bemühungen um Vorbehalte beim Suspensiv- und Kündigungsrecht erfolgreich sein sollten, sei es wohl schwierig, diese Vorbehalte auf *Treaty Making Power*, Nichtbeteiligung an Agrarpolitik und die staatsrechtliche Struktur auszuweiten. Die Beitrittsoption als Lösung hatte nach Ansicht des Bundesrats ein Übergewicht an Nachteilen gegenüber dem Vorteil der vollständigen Mitsprache:

---

<sup>1017</sup> AfZ NL Jolles 577: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4.3.1970, 9 S.

<sup>1018</sup> Die Ausgangslage gegenüber der Assoziationsepisode von 1961/62 wurde von Jolles in einigen Punkten als verbessert eingestuft. Die neutralitätspolitischen Bedenken waren geringer. Die EFTA-Zollfreiheit wurde anerkannt. Mit der Haager Erklärung unter Punkt vier gab es eine schriftliche Verpflichtung. Vorgespräche erhöhten die Flexibilität auf das Verfahren; AfZ NL Jolles 574: Notiz Jolles Anfang März 1970; Notiz Jolles des Referats vor der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4.3.1970; Bericht EVD an Bundesrat vom 12.3.1970: im Hinblick auf informelle Gespräche vom 18.3.1970 mit Parteipräsidenten und Fraktionschefs der Bundesratsparteien.

<sup>1019</sup> Franz Blankart: Die Ziele der schweizerischen Politik gegenüber der Europäischen Gemeinschaft. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern / Stuttgart / Wien 1992, S. 487-496.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

„Bei dieser Lösung überwiegen die Nachteile (Gefahr der Einschränkung der Eigenständigkeit der Schweiz, Identifizierung mit einem militärisch schwachen Europa, Verminderung der Glaubwürdigkeit unserer Neutralität, überwiegend negative Belastung in wirtschaftspolitischen Belangen, insbesondere auch Beeinträchtigung unserer Welthandelsstellung) gegenüber den Vorteilen (das nicht zu unterschätzende Mitspracherecht bei der weiteren Ausgestaltung der Integration).“<sup>1020</sup>

Neben der Beitritts- wurde nun auch die Assoziationslösung endgültig verworfen. Es müssten bei einer Ausgangsbasis des Römer Vertrags viel zu viele Ausnahmen beantragt werden. Vieles müsste bereits übernommen werden. Das Mitspracherecht wäre zu gering. Die Basis für die Sonderlösung sollte handelspolitisch sein. Es entspräche besser den gegenseitigen Interessen. Dennoch traten bei einer Freihandelszone einige Probleme auf. Innenpolitisch war der Ausfall von Zolleinnahmen zu verkraften und ein nicht leichtes Unterfangen war der Einschluss des Landwirtschaftssektors. Von der EG mochten Harmonisierungsforderungen kommen.<sup>1021</sup>

Ende Oktober 1970 konnte das EVD den offiziellen Antrag an den Bundesrat für die Ministererklärung stellen, der Anfang November von diesem genehmigt wurde. Die Lösung eines „Abkommens *sui generis*, ergänzt durch Sektorenregelungen“ sei am geeignetsten. Dies führe zu „besonderen Beziehungen“ in den Bereichen Freihandelszone für Industriegüter, Einzelabmachungen im Agrarbereich, intensive Zusammenarbeit bei der Integration der zweiten Generation. Die Erklärung sollte nicht zu detailliert und nicht zu allgemein formuliert sein. Sie sollte die sofortige Eröffnung der Erkundungsgespräche ermöglichen. Dafür sprach auch, dass die EG-Staaten selbst weiterhin nur „vage Vorstellungen“ hatten. Ein Durchbruch bei den Verhandlungen war ohnehin erst dann zu erwarten, wenn eine Lösung für Grossbritannien gefunden worden war.<sup>1022</sup> Damit war ein Prozess abgeschlossen, der mit der Ausmarchung der fünf Varianten, die Jolles dem Bundesrat im September zur Auswahl stellte – Beitritt, Assoziation, präferentieller Handelsvertrag, gewöhnlicher Handelsvertrag, Alleingang – zugunsten der Formel der Herstellung von besonderen Beziehungen ausging.<sup>1023</sup> Nach der parlamentarischen Orientierung ging der Text in die Endredaktion.<sup>1024</sup> Anschliessend wurde ein Katalog zu möglichen aufkommenden Fragen während

---

<sup>1020</sup> AfZ NL Jolles 620: Protokoll der Sitzung der Delegation des Bundesrats für Finanz und Wirtschaft vom 24.8.1970, 11 S., S. 6.

<sup>1021</sup> Ebd., S. 6-8.

<sup>1022</sup> AfZ NL Jolles 575: Antrag EVD an Bundesrat vom 27.10.1970: genehmigt am 4.11.1970.

<sup>1023</sup> AfZ NL Jolles 574: BRB vom 4.11.1970.

<sup>1024</sup> Im Bundesratsbeschluss wurde der von der Handelsabteilung erstellte Entwurf der Erklärung im Sinn einer Betonung der Referendumsmöglichkeit geändert. Abgeändert wurde zusätzlich, dass die Insistenz auf die Aufrechterhaltung der handelspolitischen Autonomie mit politischer Begründung untermauert werden sollte; AfZ NL Jolles 580: Notiz von Tschanner an Bundeskanzler Huber vom 6.11.1970: letzte Redaktion der Ministererklärung.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

der Pressekonferenz ausgearbeitet.<sup>1025</sup> Entsprechend informierte Jolles schliesslich die schweizerischen Botschaften. Es sollte auf die Entschlossenheit hingewiesen werden.<sup>1026</sup>

Dass die schweizerische Erklärung unter guten Voraussetzungen stand, war wesentlich dem Verhältnis zu den EFTA-Partnern anzurechnen. Da Grossbritannien mittlerweile in Verhandlungen mit der EG stand, wurden die Beziehungen zur Schweiz im Gegensatz zu den Vorjahren deutlich entspannter.<sup>1027</sup> An der EFTA-Ministerkonferenz im Mai 1970 wurde bekräftigt, man wollte sich an das EFTA-Communiqué von 1967 halten, mehr aber nicht. Darin spiegelte sich das Interesse, die Zollfreiheit gegenüber den zukünftig ehemaligen EFTA-Partnern aufrechterhalten zu wollen.<sup>1028</sup> Als mit den Erweiterungsverhandlungen auch ein Regierungswechsel eintrat, änderte sich an der Haltung gegenüber der Schweiz nichts.<sup>1029</sup> Denn die erste und zweite Verhandlungsrunde verliefen für die Briten zufriedenstellend.<sup>1030</sup> Auch für die Schweiz bestätigten die Vorgänge, dass das

---

<sup>1025</sup> Im Entwurf von Informationschef Christoph Eckenstein strich Jolles die UNO-Erwähnung, wie auch die Bereitschaft, Harmonisierungen zu diskutieren oder dass die Frage der Vollmitgliedschaft in Aussicht gestellt werde. Hingegen ergänzte er den Katalog mit Punkten zu Neutralität und Souveränität aufgrund des Dahnendorf-Disputs sowie um die Frage der Fremdarbeiter und Referendumschancen; AfZ NL Jolles 580: Notiz Eckenstein an Jolles vom 6.11.1970: zu möglichen Fragen an Pressekonferenz.

<sup>1026</sup> AfZ NL Jolles 580: Schreiben Jolles an die schweizerischen Botschaften vom 9.11.1970 mit Text Erklärung.

<sup>1027</sup> Einzig in der Frage des Einbezugs der Probleme der zweiten Generation stellten sich die Briten gegen das schweizerische Ansinnen. Der Hintergrund war, dass Grossbritannien diese Probleme im Erweiterungskontext aussparen wollte; Wie das Verhältnis zur Schweiz gestaltet werden sollte, war eine Angelegenheit zwischen dem britischen Integrationsbüro unter Robinson und dem *Foreign Office* unter O'Neill. Minister Thomson sprach das Neutrale Problem mit den EG-Gesprächspartnern nicht mehr an. Ein Zeichen, um die guten Beziehungen zu unterstreichen, bot sich an, als Thomson für einen Vortrag an die HSG in die Schweiz reiste; AfZ NL Weitnauer Schachtel 20w: Telegramm Weitnauer an Integrationsbüro vom 11.3.1970; AfZ NL Jolles 578: Notiz Jolles der Integrationsbesprechungen vom 13.-14.4.1970 in London; AfZ NL Jolles 592: Telegramme schweizerische Botschaft in London an Integrationsbüro vom 24.4. und 3.6.1970.

<sup>1028</sup> AfZ NL Jolles 574: Notiz Jolles des Referats vor der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 4.3.1970.

<sup>1029</sup> Neuer Aussenminister wurde Alec Douglas-Home, während Anthony Barber Europaminister wurde. Für die Schweiz hatte dieser Wechsel keinen Einfluss, denn die Spitzenbeamtenposten, unter denen die Haltung zur Schweiz ausgemacht wurde, blieben; AfZ NL Jolles 592: Telegramm schweizerische Botschaft in London an Integrationsbüro vom 25.6.1970.

<sup>1030</sup> Die erste Verhandlungsrunde zwischen Grossbritannien und der EG legte das Panorama des Verhandlungskatalogs offen: Agrarmarktornungen und -Finanzierung sowie Zollunionsprobleme. Nicht auf der Liste der Verhandlungsgegenstände figurierte die Währungspolitik. Frankreich bestand aber auf einer langfristigen Währungszusammenarbeit. Es wurde ein Verhandlungsverfahren aufgestellt. Den Briten ging es in erster Linie um die Ingangbringung der Verhandlungsmaschinerie. Eine offensichtliche Blockbildung zwischen Frankreich und den anderen Fünf wurde vorerst vermieden. In der zweiten Runde wurde spezifisch auf einzelnen Arbeitsfeldern gearbeitet. Die bevorstehenden „Knacknüsse“ nahmen Form an: die Höhe des Finanzierungsbeitrags in der EG, die Übergangsfristen, *Commonwealth*. Ebenfalls wurden nun die ersten Verhandlungsrunden mit Dänemark, Norwegen und Irland durchgeführt. Irland, als nicht EFTA-Land verlangte über die Verhandlungen mit den Nichtbeitrittskandidaten informiert zu werden. Nach der zweiten Verhandlungsrunde mit den „kleinen“ Kandidaten stand fest, dass absehbare Resultate mit den Englandverhandlungen abgewartet werden mussten; AfZ NL Jolles 620: Notiz René Keller, Schweizer Botschafter London, an Integrationsbüro vom 31.7.1970; AfZ NL Jolles 579: Notiz Jolles für Sitzung der Delegation des Bundesrats für Finanz und Wirtschaft vom 24.8.1970; AfZ NL Jolles 593: Telegramm schweizerische Botschaft in London an Integrationsbüro vom 3.11.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Verhältnis zu Grossbritannien sich ausgezeichnet entwickelt hatte und dass es der schweizerischen Strategie nicht widersprach.<sup>1031</sup> Der gegenseitige Informationsaustausch lief so gut, dass es gar möglich erschien, dass Grossbritannien auf Konsultationen der EG wegen den Nichtbeitrittskandidaten verzichten mochte.<sup>1032</sup>

Eine deutlich andere Situation ergab sich mit Schweden. Doch auch hier gereichte sie der Schweiz zum Vorteil. Ursprünglich wollte Schweden im Verbund eines gemeinsamen nordischen Markts (NORDEK) in die Verhandlung mit der EG treten. Die Beitrittsbekundung Dänemarks durchkreuzte dieses Ansinnen. Es führte zu einer strategischen Neuorientierung Schwedens. Ein Beitritt zur EG wurde nicht ausgeschlossen, wobei aber neutralitätspolitische Belange von grosser Bedeutung waren. Sie verlangten Verhandlungen mit unbestimmtem Ausgang.<sup>1033</sup> Je länger die EG-Kommission keine Reaktion auf die schwedischen Wünsche zeigte, desto mehr näherte sich Schweden der Schweiz an. Ausgehend von der gleichen Zeitplanung als auch einer möglichst offenen Mandatsgenerierung wünschte sich Schweden, dass die Eröffnungserklärungen abgeglichen werden sollten.<sup>1034</sup> Dennoch blieben negative Punkte vorhanden. Schweden blieb in seiner Haltung weiterhin unklar, ob Beitritt oder besondere Beziehungen. Entgegen der Schweiz war es für eine Zollunion. Und es wurden keine exploratorischen Gespräche verlangt. Der Blockbildung der Skandinavier hatte die Schweiz nichts Ebenbürtiges entgegenzustellen. Trotzdem glaubte Jolles, dass es besser war, die politische Finalität der EG selbst hervorzuheben, denn sie zu verharmlosen.<sup>1035</sup>

Noch positiver als die Gespräche mit Schweden verliefen die Kontakte mit Österreich. Die EG selbst dachte für das Land tendenziell an einen GATT-konformen speziellen Freihandelsvertrag in der Form einer Interimslösung. Aus der Sicht der Schweiz wurde dadurch ein bedauerliches Präjudiz geschaffen. Die GATT-Konformität verlangte einen Zollabbau auf 0 und wäre ein Weg zur Zollunion.<sup>1036</sup> Mitte des Jahres aber beschloss die EG, dass der Inhalt eines solchen EG-Verhandlungsmandats erst festgelegt werden sollte, wenn derjenige über die gesamte Nichtbeitrittskandidatenregelung klar war. Mit dem Regierungswechsel an Bruno Kreisky als Bundeskanzler trat folglich gegenüber der Schweiz eine Wende ein. Kreisky bestand auf einem „Maximum an Gemeinsamkeit“.<sup>1037</sup> Österreich setzte zwar weiterhin auf ein vorgängiges Interimsabkommen, doch

---

<sup>1031</sup> AfZ NL Jolles 579; Notiz Jolles vom 30.9.1970.

<sup>1032</sup> AfZ NL Jolles 580; Pressemitteilung der EFTA-Ministertagung vom 5.-6.11.1970 in Genf.

<sup>1033</sup> Weiter unterminiert wurde das Projekt durch die Forderung Finnlands einer Austrittsklausel, sobald ein Land mit der EG verhandeln würde; AfZ NL Jolles 577; Notiz Feller an Jolles vom 20.2.1970II; AfZ NL Jolles 592; Telegramme schweizerische Botschaft in Stockholm an Integrationsbüro vom 16. und 25.3.1970.

<sup>1034</sup> AfZ NL Jolles 613; Notiz Jolles vom 30.1.1970; Beamtengespräche mit Schweden; AfZ NL Jolles 592; Notiz Jolles vom 1.7.1970; Beamtengespräche in Stockholm am 29.6.1970.

<sup>1035</sup> AfZ NL Jolles 579; Notiz Jolles vom 20.10.1970; AfZ NL Jolles 574; BRB vom 4.11.1970.

<sup>1036</sup> AfZ NL Jolles 592; Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 19.2.1970; AfZ NL Jolles 576; Notiz Jolles vom 12.3.1970.

<sup>1037</sup> AfZ NL Jolles 579; Protokoll Integrationsbüro des Besuchs des österreichischen Bundeskanzlers Bruno Kreisky vom 3.-4.7.1970 in Bern, 37 S.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

wurde nun eine weitgehend identische Vorgehensweise bei den besonderen Beziehungen gefordert. Entsprechend wurden die beiden Eröffnungsabklärungen vor der EG gemeinsam abgeglichen.<sup>1038</sup>

Befreiend wirkte, dass sowohl die EG als auch Österreich nicht mehr ernsthaft an eine negative Wirkung des Ost-West-Verhältnisses glaubten. Die Haltung der Sowjetunion war grundsätzlich von der Einstellung gegenüber dem Gemeinsamen Markt bestimmt. Die allgemeine politische Entspannung in Europa führte dazu, dass die Sowjetunion sich mit offiziellen Äusserungen gegenüber der EG-Erweiterung zurückhielt. Die Vorbereitungen zur europäischen Sicherheitskonferenz und die bundesdeutsche Ostpolitik mit den Freundschaftsverträgen mit Polen und der Sowjetunion setzten Zeichen der spürbaren Klimaverbesserung.<sup>1039</sup> Ausgangspunkt für Spannungen konnte die Rolle der neutralen Staaten und im Besonderen Finnlands und Österreichs aus der Sicht der Sowjetunion sein.<sup>1040</sup> Nachdem Finnland seine Ministererklärung vor der EG abgab, verschärfte sich der Tonfall sowjetischer Diplomaten. Die EG sei weiterhin unter atlantischem Einfluss. Ein Iswestja-Artikel äusserte auch Bedenken gegenüber Österreich. EWG-Assoziierungen würden eine negative Auswirkung auf das politische Klima haben. Ein Artikel der sowjetischen Parteizeitung Prawda wies darauf hin, dass die EG verpolitisiert werde und dass dies bei Abkommen die neutralen Staaten schwäche. Es führe direkt zu einem Souveränitätsverlust und bahne den Weg zur NATO. Dennoch führten die diplomatischen Gespräche in Bern zu einer beruhigenden Einsicht. Der Ostblock habe mittlerweile grösseres Interesse an eigenen Abkommen mit (unspezifisch) westeuropäischen Staaten als in der EG-Integrationspolitik.<sup>1041</sup>

Der 10. November 1970 war der grosse Tag für die Schweiz, ein Zeremoniell wie es in Brüssel seit der Assoziationserklärung von 1962 nicht mehr geschehen war. EG-Ratspräsident Aussenminister Scheel empfing die schweizerische Delegation (Brugger, Graber, Jolles, Wurth, Weitnauer, Languetin, Bindschedler, Christoph Eckenstein, von Tschanner) nach der Abhandlung der österreichischen und schwedischen Delegation zu einer kurzen privaten Séance. Nachher wurde ab halb sechs Uhr eine Stunde für das Statement beansprucht.<sup>1042</sup> Die Erklärung wurde auf Deutsch von Brugger vorgetragen (wegen Scheel). Zuerst wurde ein Plädoyer für enge besondere Beziehungen unter Wahrung der Neutralität und die Notwendigkeit für exploratorische Gespräche unter „Neuland“-

---

<sup>1038</sup> Die Schweiz betonte stärker den Einbezug der Integrationsformen der zweiten Generation als auch den Neutralitätsvorbehalt, wollte Harmonisierungen nur, wenn notwendig und verlangte umfassende Mitspracherechte. Österreich dagegen war in der Erklärung mehr für ein „umfassendes“ Abkommen; AfZ NL Jolles 614: Notiz Integrationsbüro vom 17.7.1970; Notiz Jolles der Beamtenbesprechungen mit Österreich vom 24.-25.9.1970 in Wien; AfZ NL Jolles 576: Entwurf der österreichischen Erklärung, Oktober 1970; Notiz Integrationsbüro vom 5.11.1970: Beamtengespräche mit Österreich vom 22.-23.10.1970 in Bern.

<sup>1039</sup> AfZ NL Jolles 577: Notiz Micheli vom 12.2.1970.

<sup>1040</sup> Innenpolitisch verhielt sich die Schweiz ruhig. Parlamentarische Voten wurden unterdrückt: z.B.: AfZ NL Jolles 578: Protokoll der Sitzung der Nationalratskommission für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 25.5.1970 in Bern, mit Referaten von Graber, Brugger und Jolles; Protokoll 15 S., S. 3.

<sup>1041</sup> AfZ NL Jolles 580: Bericht Integrationsbüro vom 4.12.1970: Reaktionen des Auslands auf die Eröffnungs-erklärungen der Neutralen, 6 S., S. 4-6; AfZ NL Jolles 581: Pressemitteilung SDA vom 6.1.1971; AfZ NL Jolles 625: Notiz von Tschanner an Micheli vom 18.1.1971; Notiz Jolles vom 20.4.1971: zu Gespräch mit sowjetischem Botschafter Tschistjakov.

<sup>1042</sup> AfZ NL Jolles 593: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 12.10.1970; AfZ NL Jolles 575: Notiz Jolles vom 17.11.1970: Gespräche in Brüssel.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

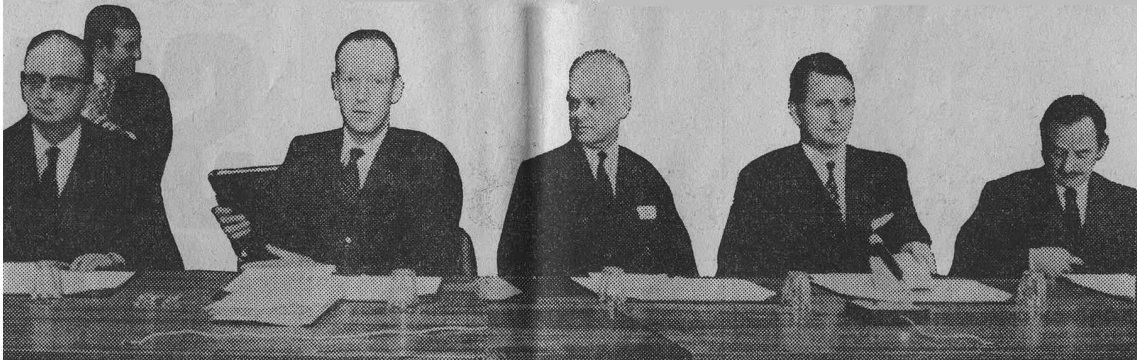


Abbildung 4.1: Die Verhandlungsdelegation der Schweiz beim Freihandelsabkommen mit der EG, 1970  
(AfZ NL Jolles 1376: Reihenfolge: v.l.n.r. Wurth, Eckenstein, Jolles, Weitnauer, Languetin, Bindschedler.)

Charakter hierfür gehalten. Es folgte die Bedeutung des Aussenhandels und weiterer wirtschaftlicher Beziehungen. Dann wurde für „Kooperations- und Konsultationsmechanismen“ bei einer umfassenden Zusammenarbeit geworben. Bei der Weiterentwicklung der Beziehungen sollte die Schweiz gestaltend mitwirken können.<sup>1043</sup> Scheel würdigte die Entschlossenheit der Neutralen und erklärte, dass diese im europäischen Interesse liege. Die EG-Kommission wolle verhandeln und einen gleichzeitigen Abschluss mit den Beitritten herbeiführen.<sup>1044</sup> An der Pressekonferenz gab es einleitende befriedigende Worte von Graber. (Brugger trat tags darauf im Schweizer Staatsfernsehen auf.)<sup>1045</sup> Nachher hielt Scheel eine Pressekonferenz zu allen drei Bewerbern, wobei die Schweizer Delegation am P resettisch weiter anwesend blieb. Scheel meinte, es könnte auch sein, dass Schweden eine Zollunion bekomme, während mit der Schweiz und Österreich eine Freihandelszonenähnliche Lösung angestrebt werden würde.<sup>1046</sup> Das gemeinsame Abendessen mit EG-Vertretern wurde aufgrund des Todestags von de Gaulle abgesagt. Dafür wurden verschiedene Einzelgespräche geführt. Bereits vor der Ministererklärung gab es Gespräche mit EG-Kommissionspräsident Malfatti und EG-Kommissar Deniau. Deniau nahm am Mittagessen bei der Schweizerischen Mission teil. Er erklärte, dass gemäss Fahrplan Mitte 1971 mit Grossbritannien eine Lösung vorhanden sein sollte. So sollten auch die Erkundungsgespräche bis dahin abgeschlossen werden.<sup>1047</sup> Über allem wesentlich war, dass mit der Ministererklärung erstmals die gesamte schweizerische Delegation vor versammelter Presse ihr Gesicht zeigte. Insbesondere wurde in den Medien mit Jolles die Identifikationsfigur gefunden. Im *Sonntags Journal* wurde auf einer Fotomontage, die für den Betrachter nicht ersichtlich war, das Bundesratsduo Brugger – Graber herausgeschnitten, sodass Weitnauer genau neben dem grossgewachsenen Jolles sass und ihn vermeintlich ehrfürchtig anschaute. Photoshop anno 1970.<sup>1048</sup>

<sup>1043</sup> AfZ NL Jolles 575: Deutsche Fassung schweizerische Erklärung vom 10.11.1970.

<sup>1044</sup> AfZ NL Jolles 575: Notiz Jolles vom 17.11.1970: Gespräche in Brüssel.

<sup>1045</sup> AfZ NL Jolles 580: Notiz für die Pressekonferenz vom 10.11.1970; NZZ Nr. 528 vom 12.11.1970.

<sup>1046</sup> AfZ NL Jolles 575: Notiz Jolles vom 17.11.1970: Gespräche in Brüssel; NZZ Nr. 526 vom 11.11.1970.

<sup>1047</sup> AfZ NL Jolles 580: Schreiben Jolles an die schweizerischen Botschaften vom 13.11.1970.

<sup>1048</sup> Etwa: Gazette de Lausanne vom 15.11.1970; Sonntags Journal Nr. 46 und 47 vom 14./15. und 21./22.11.1970.

Mit der Ministererklärung in Brüssel wurde ein Prozess abgeschlossen, indem beide Seiten ihr Verhandlungsinteresse festlegten. Zugleich wurden erste Vorstellungen über die grundsätzliche Ausgestaltung eines Abkommens formuliert. Im Folgenden reichte die Verhandlungsrunde über den erreichten Stand bei der vormaligen Assoziationsepisode von 1961 bis 1963 hinaus. Wie sich herausstellte, wurden bereits in der sogenannten Explorationsphase sektorenspezifische Lösungsmöglichkeiten vertieft.

### 4.2.2. Explorationsgespräche

#### 4.2.2.1. Positionierung der Wirtschaftsverbände

Neun Tage nach der Ministererklärung in Brüssel konnten das EPD und EVD die Aufnahme von exploratorischen Gesprächen ab dem 16. Dezember 1970 offiziell der Presse mitteilen.<sup>1049</sup> Die Taktik der Schweiz ging vollends auf. Sie konnte nun jeweils vor Schweden und Österreich in die Gesprächsrunden gehen. Österreich seinerseits hielt sich an die Grundkonzeption der Schweiz und konnte bereits mit Gesprächen zu einem Interimsabkommen im Vormonat beginnen.<sup>1050</sup> Schweden andererseits akzeptierte nun immerhin ebenfalls Explorationsgespräche, blieb aber im Standpunkt noch unklarer als die Schweiz.<sup>1051</sup> Die schweizerische Ministererklärung wurde so konzipiert, dass die Möglichkeiten aufgezeigt wurden und doch vage genug blieb, um das Land als erstes zu exploratorischen Gesprächen einzuladen. Weiter entgegen kamen der Schweiz die Ministerklärungen von Portugal, Finnland und Island am 24. November 1970. Positiv war, dass Finnland mit der Forderung einer GATT-konformen Freihandelszonenlösung unter Neutralitätsvorbehalt sich nicht an die schwedische, sondern an die schweizerische Konzeption hielt. Damit war neben Österreich auch Finnland auf der Schweizer Linie. Einzig Portugal verlangte ein Assoziationsmodell, während Island vor allem am Zugang zum Fischereimarkt interessiert war. Allen Ländern gemeinsam war die Ausgangsüberlegung, die von der Schweiz am klarsten ins Zentrum gestellt wurde, nämlich die Aufrechterhaltung der EFTA-Zollfreiheit.<sup>1052</sup>

Während der Explorationsphase waren die Diplomatengespräche nur ein Teil, aber zentraler Aspekt des Ganzen. Dort konnte die Schweiz sich eine Art Vorschlagsrecht sichern. Als die Gespräche wegen des sich anbahnenden Durchbruchs bei den Grossbritannienverhandlungen verfrüht abgeschlossen wurden, konnte im Bericht der EG-Kommission festgestellt werden, dass diese zwei Varianten für ein Abkommen mit den Nichtbeitrittskandidaten vorschlug. War die Variante A eine Vertagung der Verhandlungen, enthielt die Variante B bereits ein vollständiges Verhandlungsdossier, welchem Bern grundsätzlich zustimmte. Darüber hinaus liefen innenpolitische Prozesse. Zum einen

---

<sup>1049</sup> Als letzter EG-Staat gaben die Niederlande ihren Widerstand gegen die Aufnahme von Gesprächen auf, und der Terminvorschlag der EG-Kommission wurde akzeptiert; AfZ NL Jolles 580: Pressemitteilung EPD / EVD vom 19.11.1970; AA B 20-200 Signatur 1626: Telegramm Sachs an AA vom 17.11.1970.

<sup>1050</sup> AfZ NL Jolles 575: Erklärung Österreichs vom 10.11.1970; AfZ NL Jolles 580: Notiz Jolles an Brugger vom 16.11.1970; AfZ NL Jolles 593: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 1.12.1970.

<sup>1051</sup> AfZ NL Jolles 575: Erklärung des schwedischen Handelsministers Kjell-Olof Feldt am 10.11.1970; Notiz Integrationsbüro(?) November 1970: Beurteilung der Eröffnungserklärungen der 3 Neutralen.

<sup>1052</sup> Vgl.: AfZ NL Jolles 580: Erklärungen Portugal, Finnland, Island vom 24.11.1970; Notiz Jolles an Brugger und Graber vom 26.11.1970; Notiz Integrationsbüro an Jolles vom 30.11.1970; AfZ NL Jolles 593: Telegramm Glaser, Schweizerische Mission bei den EG, an Integrationsbüro vom 25.11.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

mussten sich die Wirtschaftsverbände mit ihren vor allem handelspolitischen Interessen positionieren, denn bereits in den Explorationsgesprächen wurden die einzelnen Themen handlungsleitend vordiskutiert. Zum anderen erreichte die Kritik an der Informationspolitik des Bundes während der Explorationsphase ihren Höhepunkt. Insbesondere blieb der Öffentlichkeit nach wie vorenthalten, ob es ein Referendum geben würde – obwohl dies in der Ministererklärung in Brüssel bei einem umfassenden Abkommen angekündigt worden war.

Wie in der Kennedy-Runde wurden mit der Vertiefung der Dossierfragen auf nationaler Ebene allen voran die Verbände des Vororts und des Schweizerischen Bauernverbands einbezogen. Wiederum beschränkte sich deren Tätigkeit nicht nur auf das Verhältnis zur Verhandlungsdelegation, sondern sie wirkten auch transnational und verbandsintern. Im Vorfeld der Explorationsgespräche wurden die bundesinternen Vorbereitungen noch einmal forciert. Es konnte umfassendes Inventar – quasi ein Panorama für die Verhandlungen – in der Ständigen Wirtschaftsdelegation diskutiert werden.<sup>1053</sup> Diese Listen wurden an die Fragen der EG-Kommission im Anschluss an die erste Explorationstagung angepasst. Schliesslich umfasste sie vierzehn Punkte, über die der EG genauer Auskunft erteilt werden sollte.<sup>1054</sup> Wichtig dabei war, dass die Wirtschaftsverbände auf nationaler Ebene aufgefordert wurden, sich für die Arbeitsgruppengespräche Landwirtschaft und Industrie vorzubereiten. Es war die Gelegenheit, ihre Interessen in die Verhandlungen einzubringen.

---

<sup>1053</sup> Besonders die Arbeitsgruppen zu den Problemen der zweiten Generation sollten ihre Berichte frühzeitig abgeben. Die interne Arbeitsgruppe „Industrie – Gewerbe“ legte umfangreiche Berichte zum möglichen Warenfreiverkehr vor. Auch ein aktualisierter Bericht der Arbeitsgruppe „Steuerfragen“ wurde eingebracht. In diesen Berichten wurde das Argument der *Treaty Making Power* bei einer Freihandelszone gegenüber einer Zollunion noch einmal akribisch mit vielen Einzelpunkten untermauert. Des Weiteren kamen Berichte vom Integrationsbüro und der Handelsabteilung. Die Delegation des Bundesrats für Finanz und Wirtschaft ergänzte die Verhandlungsdelegation um weitere Fachreferenten sowie eine liechtensteinische Vertretung, Benno Beck; AfZ IB Vorort 274.3.: 1. Bericht der Arbeitsgruppe „Industrie – Gewerbe“ vom 7.10.1970 mit 5 Anhängen; 2. Bericht der Arbeitsgruppe „Industrie – Gewerbe“ vom 1.12.1970; AfZ NL Jolles 580: Schreiben Jolles an John Lademann, SNB, F. Walther, Generalsekretär EVD, H. Siegrist, Eidg. Amt für Energiewirtschaft und Prof. H. Allemann, Delegierter des Bundesrats für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung von Ende November 1970; AfZ NL Jolles 580: Notiz Jolles für die Sitzungen der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 9.12.1970 und der Delegation des Bundesrats für Finanz und Wirtschaft vom 14.12.1970; AfZ IB Vorort 274.3.2.6.: Notiz von Tschärner, Integrationsbüro, an Jolles vom 3.12.1970 zur Rechtsangleichung; Notiz Handelsabteilung an Jolles vom 7.12.1970 zur Industrie- und Technologiepolitik; AfZ IB Vorort 274.3.: Bericht der Arbeitsgruppe „Steuerfragen“ vom 14.12.1970.

<sup>1054</sup> AfZ NL Jolles 580: Beilageliste zu Notiz Jolles vom 18.12.1970; Liste s.d.s.l. vom 21.12.1970: 1. Landwirtschaft, 2. Handelspolitik gegenüber Oststaaten und den asiatischen Staaten, 3. Zollgesetzgebung, 4. Gesetzliche Regelung und Praxis in Bezug auf öffentliche Beihilfen sektoriellen und regionalen Charakters, 5. Geltende Bestimmungen in Bezug auf das Niederlassungsrecht und den freien Dienstleistungsverkehr, 6. Gesetzes- und Verwaltungsvorschriften mit Bezug auf Filialen ausländischer Gesellschaften sowie Holdinggesellschaften, 7. Praxis in Bezug auf die Anerkennung ausländischer Gesellschaften, 8. Freizügigkeit der Arbeitskräfte, 9. Gesetzes- und Verwaltungsvorschriften in Bezug auf pharmazeutische Produkte, 10. Gesetzliche Bestimmungen über die Umsatzsteuern, 11. Praxis in Bezug auf die gerichtliche Zuständigkeit und den Vollzug von ausländischen Gerichtsbezügen in Zivil- und Handelssachen, 12. Grundlegende Gesetzes- und Verwaltungsvorschriften in Bezug auf den Verkehr (Strasse, Eisenbahn, Binnenschifffahrt), 13. Kriegswirtschaftliche Bestimmungen, 14. Chemische Industrie: Industrie- und Handelsstruktur.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Der Vorort unterstützte auch nach dem Direktorenwechsel von Peter Aebi zu Gerhard Winterberger die Konzeption von Jolles.<sup>1055</sup> Aufgrund der laufenden brancheninternen Untersuchung konnte in einem Zwischenfazit festgestellt werden, was zur Grundhaltung des Vororts werden sollte: ein EG-Beitritt wurde abgelehnt, aber die Isolation beim Marktzugang musste vermieden werden. Deshalb sollte eine Regelung mindestens soweit gehen wie in der EFTA. Entsprechend wurde ein Themeninventar erstellt. Es konnte aber auch nicht verschwiegen werden, dass den schweizerischen Unternehmen die autonome schweizerische Wirtschaftspolitik, wie das Fremdarbeiterregime, weit mehr am Herzen lag, als die schweizerische Integrationspolitik.<sup>1056</sup> Sowohl intern durch Branchenverbände wie extern durch Jolles aufgefordert, weilte der Vorort im Rahmen seiner Mitgliedschaft im Verband der Europäischen Industrievereine UNICE für die schweizerische Konzeption.<sup>1057</sup> Das Hauptaugenmerk galt der UNICE-Stellungnahme gegenüber den Nichtbeitrittskandidaten. Insbesondere erwies sich die starre Haltung der französischen Industrie, welche in die Stellungnahme einfluss als inakzeptabel. Dort wurden nämlich Harmonisierungen der Konkurrenzbedingungen verlangt.<sup>1058</sup> Gegenüber den EFTA-Ländern konnte sich der Vorort im EFTA-Konsultativ-Komitee einbringen. Es war das Beratungsgremium der Privatwirtschaft in der EFTA in Genf.<sup>1059</sup> Das privatwirtschaftliche transnationale Netzwerk auszunützen, um ein Verständnis für die Schweiz zu erreichen, konnte nicht alleinige Aufgabe des Vororts sein. Zahlreiche Branchen hatten inzwischen mit ihren Auslandsniederlassungen Querverbindungen zu anderen Fachverbänden anderer Staaten aufgebaut.

Der Beitrag des Schweizerischen Gewerbeverbands verblieb von der Substanz her auf grundsätzlicher Ebene.<sup>1060</sup> Offiziell wurden die seit längerem im Verband errichteten Prinzipien von Neutralität, Unabhängigkeit und Selbständigkeit zementiert, die die staatliche Struktur und die Volksrechte auch in Zukunft gewährleisten sollten.<sup>1061</sup> Ähnlich in der Haltung, jedoch subtiler zeigte sich der Schweizerische Bauernverband. Direktor Juri erklärte, „für die bäuerliche Bevölkerung sind sowohl die Ausführungen zur Landwirtschaft wie zu den staatspolitischen Fragen die unabdingbaren Grundlagen und Voraussetzungen für jede Annäherung unseres Landes an ein europäisches Integrationsgebilde.“<sup>1062</sup> Der Bund und die Sozialpartner hätten eingesehen, „dass ohne eine gesunde und leistungsfähige Landwirtschaft unser Land seine Eigenstaatlichkeit und Neutralität

---

<sup>1055</sup> AfZ NL Jolles 579: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 8.7.1970, 10 S., S. 2.

<sup>1056</sup> AfZ NL Jolles 579: Notiz Bosshard an Winterberger vom 22.10.1970; AfZ NL Jolles 580: Schreiben Jolles an Winterberger und Fischer vom 30.11.1970; AfZ IB Vorort 1.5.3.19: Protokoll der Vorortssitzung vom 14.12.1970, S. 26-31; AfZ IB Vorort 274.3.2.6.: Schreiben Winterberger, Direktor Vorort, an Etienne Junod, Präsident SHIV, vom 29.12.1970; AfZ NL Jolles 582: Protokoll der 248. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer vom 25.1.1971, S. 11-12.

<sup>1057</sup> AfZ IB Vorort 274.3.2.6.: Schreiben Jolles an J. Egli, Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie, vom 8.10.1970.

<sup>1058</sup> AfZ NL Jolles 580: Notiz Aebi an Jolles vom 8.12.1970: zu Besprechungen mit europäischen Industrieverbänden.

<sup>1059</sup> AfZ NL Jolles 580: Notiz Bosshard, Vorortssekretär, vom Oktober 1970.

<sup>1060</sup> Direktor Fischer plädierte in internen Diskussionen entgegen der Globalabkommensstrategie von Jolles für ein sektorenweises Vorgehen. Die Sogwirkung der dynamischen EG sei sonst zu gefährlich; AfZ NL Jolles 1345: Protokoll der Sitzung der Konsultativen Kommission für Handelspolitik vom 23.11.1970, S. 14.

<sup>1061</sup> AfZ NL Jolles 582: Auszug aus Exposé Nationalrat Karl Hackhofer, Präsident des Schweizerischen Gewerbeverbands an Pressekonferenz für Bundeshausjournalisten vom 18.1.1971 in Ostermündingen.

<sup>1062</sup> Im Folgenden: Schweizerische Bauernzeitung vom Dezember 1970.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

gar nicht glaubwürdig vertreten könnte.“ Angesichts der Kosten der heimischen landwirtschaftlichen Produktion sei es unannehmbar zu tieferen Weltmarkt- oder europäischen Preisen zu verkaufen. Schliesslich tauchte in Juris Argumentation mit der Aufgabe der hiesigen Landwirtschaft der „Gestaltung des Heimatbildes“ und der „Erhaltung der ländlichen Grünflächen für Erholung, Entspannung und Ferien“ ein weiterer Aspekt auf.

Zwischen dem Schweizerischen Bauernverband und der Handelsabteilung ging es um die Fragen, wie der Verband in die Verhandlungen eingebunden werden konnte und was die möglichen Verhandlungsinhalte sein konnten. Wie der Vorort und der Schweizerische Gewerbeverband hatte man Einsitz in der Ständigen Wirtschaftsdelegation. Anders als noch zu Zeiten der bilateralen Handelspolitik war man nicht mehr in der Verhandlungsdelegation direkt vertreten. Deshalb galt es, möglichst frühzeitig intern in Bern Einfluss auszuüben. Bern und Brugg (der Sitz des Verbands) waren sich einig, dass die Landwirtschaftsgesetzgebung nicht berührt werden durfte. Demgegenüber war ein Ausschluss des Agrarsektors für die Verhandlungen unumgänglich. Darüber hinaus wurde eine Teilnahme an der Gemeinsamen EG-Agrarmarkordnung ausgeschlossen. Es sollten pragmatische Wege beschritten werden, die die Exporte in die EG sichern und die heimische Produktion weiter schützen sollten.<sup>1063</sup> Die Frage, die sich stellte, war der Grad der Institutionalisierung mit der EG.<sup>1064</sup> Von Bedeutung war, dass der Schweizerische Bauernverband bei der Lösung dieser Frage das alleinige Sprachorgan des Agrarsektors für die Verhandlungen sein musste. Die Einmischung von landwirtschaftlichen Unterorganisationen, wie vor allem des Zentral-Verbands der Schweizerischen Milchproduzenten musste unterbunden werden. So wurde vereinbart, dass die Handelsabteilung unter Beihilfe der Abteilung für Landwirtschaft beim Bund einzig mit dem Verband zusammenarbeiten sollte.<sup>1065</sup> Dass der Verband die alleinige Federführung beanspruchte, war ein internes Problem, welches immer wieder zu heftigen Diskussionen führte.<sup>1066</sup>

##### 4.2.2.2. Die erste und zweite Explorationsrunde

Mit der Exploration ab Ende 1970 lancierte die EG eine parallele Verhandlungsführung. Die Erweiterungsverhandlung gab den Takt für die Gespräche mit den Nichtbeitrittskandidaten vor. Im ersten Präsidentialhalbjahr Frankreichs wurde 1971 der Durchbruch mit Grossbritannien angestrebt. Für die Schweiz bedeutete dies eine Abhängigkeit von dessen Erfolg. Entsprechend übte die Perspektive eines gleichzeitigen Inkrafttretens mit den Beitritten Druck aus, die Explorationsgespräche

---

<sup>1063</sup> AfZ NL Jolles 579; Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 8.7.1970, 10 S., S. 4; Pressemitteilung Landwirtschaftlicher Klub der Bundesversammlung vom 20.10.1970; SBV: Protokoll der Sitzung des Grossen Vorstands vom 21.10.1970.

<sup>1064</sup> SBV: Protokoll der Vorstandssitzung vom 14.9.1970.

<sup>1065</sup> Juri und der Delegierte Jeanreanaud für handelspolitische Fragen im GATT waren die einzigen Arbeitskräfte. In Betracht gezogen wurde eine vermehrte Orientierung des Leitenden Ausschusses; SBV: Protokoll der Vorstandssitzung vom 20.10.1970.

<sup>1066</sup> SBV: Sitzung vom 19.2.1971.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

im Frühjahr 1971 ebenfalls beendet zu haben.<sup>1067</sup> Die EG-Länder gaben der EG-Kommission nun freie Hand zur sofortigen Aufnahme der Gespräche mit den Nichtbeitrittskandidaten. Die Schweiz an erster Stelle versprach eine gewisse Leitfunktion unter den EFTA-Ländern.<sup>1068</sup> Hauptverhandlungsführer der EG-Kommission wurde der Holländer Edmund Wellenstein. In einem geheimen Vortreffen mit der Schweiz legte man die Abläufe fest. Es wurde vereinbart, an den Gesprächen nur ein Minimum nach aussen mitzuteilen, deshalb sollte es keine offiziellen Protokolle geben. In der ersten Gesprächsrunde im Dezember 1970 nahm man eine Auslegeordnung der beiden Positionen vor. Danach wurden „technische“ Dokumentationen zu den einzelnen Themen ausgearbeitet. Aus diesen entstanden neben der Plenargruppe drei Arbeitsgruppen. In der zweiten Gesprächsrunde wurden einzelne Themen diskutiert: Die Frage der Ursprungsregelung bei einer Freihandelszonenlösung, die Landwirtschaft, die Verkehrspolitik, die Fremdarbeiterpolitik, der Uhrenmarkt, um nur die wichtigsten zu nennen. Schliesslich war gedacht, eine dritte Runde durchzuführen, ehe die EG-Kommission dem EG-Ministerrat im Mai 1971 Bericht erstattete. Danach konnte, so der Zeitplan, ein EG-Verhandlungsmandat ausgearbeitet werden. Wie in einem geheimen Vorgespräch zwischen Jolles und Wellenstein deutlich wurde, wollte die EG nicht über die „gestaltende Mitwirkung“ bei den Bereichen der zweiten Generation diskutieren, um die Gespräche nicht zu überladen. Hingegen sollte geprüft werden, inwiefern das Abkommen entwicklungsfähig ausgestaltet werden konnte.<sup>1069</sup>

---

<sup>1067</sup> Bei der dritten Ministerverhandlungsrunde ergaben sich Schwierigkeiten zu den Übergangsfristen und dem Finanzierungsschlüssel. Das Verhältnis Schweiz – Grossbritannien war, wie sich bereits zuvor abzeichnete, von keinem Problem begleitet; PRO FCO 30/694: Notiz Statham, *European Integration Department*, vom 25.11.1970; AfZ NL Jolles 593: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 10.12.1970.

<sup>1068</sup> Der bisherige Fürsprecher Frankreich bestätigte seine Position. Wie auch von der BRD wurde der neutralitätspolitische Aspekt der als sehr reflektiert empfundenen Ministererklärung anerkannt. Die Niederlande kritisierten vor allem die ungenügenden Angebote der Schweiz in der Landwirtschaft. Einzig Luxemburg gedachte trotz versicherter Unterstützung mit der Idee einer Zollunion, die EG-Kommission während der Exploration zu beeinflussen. Bei beiden Ländern schnitt die Ministererklärung gegenüber Österreich (Interimsabkommen als unnötige Provokation der Sowjetunion) und Schweden (zu vage) am besten ab; AfZ NL Jolles 593: Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 20.11.1970; AfZ NL Jolles 580: Schreiben Dupont an Micheli vom 14.12.1970 mit Notiz an Graber; HAEC BAC 3/1978 1352: Bericht des Generalsekretariats der EG-Kommission SEC(71)195 vom 18.1.1971; AfZ NL Jolles 580: Schreiben Caillat an Graber vom 17.11.1970; Protokoll des Treffens Graber mit Gaston Thorn vom 18.11.1970 in Luxemburg, 10 S.

<sup>1069</sup> Direktor Roland de Kergorlay hatte die Dossiers Schweiz und Portugal zu betreuen. Abteilungsleiter Paolo Cecchini komplementierte das Trio der EG-Verhandlungsdelegation. Insgesamt unterschied sich das Vorgehen gegenüber Schweden insofern, als diese bereits drei Dokumente an die erste Gesprächsrunde übergaben (Allgemein, Zollunion, Landwirtschaft). Diese schwedische Vorgabe, welche durch den EG-Wunsch einer klareren Haltung motiviert war, ergab, dass zwei Arbeitsgruppen (Industrie und Landwirtschaft) vorgesehen wurden; Vgl.: AfZ NL Jolles 580: Notiz Jolles an Brugger vom 16.11.1970; AfZ NL Jolles 593: Telegramm Wurth an Jolles vom 23.11.1970; AfZ NL Jolles 580: Notiz von Tschanner vom 7.12.1970: zu Kontakt mit Wellenstein vom 4.12.1970; Notiz Jolles für die Sitzungen der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 9.12.1970 und der Delegation des Bundesrats für Finanz und Wirtschaft vom 14.12.1970; AfZ NL Jolles 593: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 27.11.1970; AfZ NL Jolles 582: Notiz Brugger an Bundesrat vom 5.1.1971: mit drei Statements Schwedens Allgemein, Zollunion und Landwirtschaft vom 17.12.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Das erste Treffen zwischen der EG- und der schweizerischen Delegation am 16. Dezember 1970 kam einer Auslegeordnung und erstem Meinungsaustausch gleich. Die sechsstündige Sitzung verlief intensiv, entspannt und freundlich. Wellenstein wie Jolles unterstrichen den unverbindlichen Charakter der Gespräche, welche in dieser Form neuartig seien. Die Exploration sollte eine Suche nach möglichen umfassenden Lösungen unter Wahrung einerseits der Neutralität der Schweiz und andererseits der Beschlussfassungsautonomie der EG sein. Entscheidend war, dass die EG-Kommission aus Arbeitsüberlastung nur schlecht vorbereitet war. Durch die „rezeptive Einstellung der Kommission“ entstand für die Schweiz der Vorteil eines Vorschlagsrechts auf der grundsätzlichen Konzeption der schweizerischen Ministererklärung. Für Jolles ging es im ersten Gespräch um die Herstellung einer Komplizenschaft mit der EG-Kommission, da so vieles von ihrer Berichterstattung abhing.<sup>1070</sup>

In der Bewertung der ersten Runde überwog bei Jolles ein zwiespältiger Eindruck. Ein gleichgewichtiges Abkommen mit einem Mechanismus zur Teilnahme der Schweiz am Willensbildungsprozess der EG einzufordern, wurde als schwierig eingestuft. Dass im Kristallisationsprozess der Exploration die Entwicklung der Vorstellung eines qualifizierten Mitspracherechts möglich sei, war bereits jetzt eher unwahrscheinlich. Immerhin bestand mit der Exploration eine exklusive bilaterale Verbindung mit der EG-Kommission. Und wenn diese mit der Berichtausarbeitung begänne, sollte die Schweiz auch wieder intensiv auf diplomatischer Ebene mit den EG-Ländern selbst kommunizieren.<sup>1071</sup> Wie sich in folgenden informellen Gesprächen herausstellte, war die EG-Kommission in der Frage der Nichtbeitrittskandidaten tief gespalten. Dies obwohl der Fall Schweiz kaum vertieft wurde. Der zuständige EG-Kommissar Deniau war mit den Vorstellungen seines Unterhändlers Wellenstein weitgehend einig. Gegen diese „EG-systemwidrige Weise“ waren andere Kommissare eingestellt.<sup>1072</sup> Ein weiterer Grund, warum die Schweiz auf eine „mittlere Lösung“ zu bestehen hatte, war das Verhältnis zu den anderen EFTA-Nichtbeitrittskandidaten. Mit der Freihandelszonen-Lösung gehörte die Schweiz in den Augen der EG-Kommission zu den Minimalisten. Dass Schweden im Gegenzug eine Zoll- und Agrarunion in seinem Gespräch forderte, würde innerhalb der EG eine Diskussion zwischen Minimalisten und Maximalisten provozieren. Die Schweiz wolle aber taktisch ein umfassendes, individuelles Abkommen. Wie von Wellenstein erwünscht, koordinierte die Schweiz die Zusammenarbeit mit Österreich und Finnland, um ihre Deutungsmacht gegenüber der EG zu erhalten.<sup>1073</sup> Von Januar bis Februar 1971 lief der einseitige Dokumentenaustausch von

---

<sup>1070</sup> Von Anfang an wurden Gespräche über die EGKS ausgespart. Die Produkte dieser Kategorie waren nicht wichtig, da die Schweiz Anpassungen im Bereich der kriegswirtschaftlichen Pflichtlagerhaltung vornahm und nicht bei den EWG-Zöllen; AfZ NL Jolles 593: Telegramm Jolles, Brüssel, an Integrationsbüro vom 17.12.1970; AfZ NL Jolles 580: Bericht Integrationsbüro vom 17.12.1970: über Erkundungsgespräch vom 16.12.1970, 16 S.

<sup>1071</sup> AfZ NL Jolles 593: Telegramm Jolles, Brüssel, an Integrationsbüro vom 17.12.1970.

<sup>1072</sup> Auch mit den Ständigen Vertretern Jean-Marc Boegner, Frankreich, und Hans-Georg Sachs, BRD, wurden Gespräche geführt. Sie waren in der Position von Frühwarnern gegenüber ihren eigenen Regierungen. Auf Boegners Veranlassung hin liess er sich von Wellenstein über die erste Explorationsrunde mit den Nichtbeitrittskandidaten informieren. Gegenüber Jolles versicherten Boegner und Sachs, dass der EG-Ministerrat mehr Verständnis für die Neutralen aufbringe als die EG-Kommission; AMAE 77 1967-1975: 771: Telegramme Boegner an Aussenministerium Nr. 54-62, 63-73 vom 27.1.1971; AfZ NL Jolles 581: Notiz Jolles vom 8.2.1971: Besprechung mit Wellenstein und de Kergorlay vom 5.2.1971 in Brüssel zur Organisation der 2. Runde der exploratorischen Gespräche, sowie Treffen mit Deniau, Boegner und Sachs.

<sup>1073</sup> AfZ NL Jolles 580: Notiz Jolles vom 23.12.1970: zu anderen Neutralen und Erkundungsgespräche; AfZ NL Jolles 582: Telegramm Jolles an Mission in Brüssel vom 6.1.1971: zu Treffen mit Finnen am 18.12.1970 (EFTA-Botschafter Kaarlehto).

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Bern nach Brüssel, das *Fact finding*.<sup>1074</sup> An der ersten Plenarsitzung Mitte Februar wurden die beiden vorgesehenen Arbeitsgruppen zum Warenverkehr für Industrieprodukte und für den Agrarhandel gebildet. Zusätzlich wurde eine dritte Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich weiteren Themen, wie dem Niederlassungsrecht, der Verkehrspolitik und dem Kapitalverkehr widmete.<sup>1075</sup>

In der Arbeitsgruppe I für Industrie und Gewerbe gaben sich die Delegationen zuerst mit ihren Vorstellungen über die Zolldisparitäten (ungleich hohe Zölle für dieselben Positionen) gegenseitig Aufschluss, wonach Wettbewerbsverzerrungen und Verkehrsverlagerungen vermieden werden sollten. Für die Schweiz wurde das Problem von Handelsverkehrsverlagerungen als wenig gravierend eingestuft. Da die Einfuhren aus der EG und Entwicklungsländern bereits präferentiell geregelt waren, betraf dies nur 10% der schweizerischen Einfuhren. Dagegen verlangte man aber die Einführung eines sogenannten Ursprungszeugnis-Systems. Es musste ein System gefunden werden, welches den zollfreien Handel zwischen EG- und EFTA-Raum gewährleistete und nach aussen abgrenzte. Dieses Problem wurde später zu einem Hauptverhandlungspunkt.<sup>1076</sup> Des Weiteren wurden in der Arbeitsgruppe Bereiche angesprochen, die auf der Grundlage der EFTA-Regelungen des Nicht-Diskriminierungsgrundsatzes diskutiert wurden. Danach herrschten im EFTA-Raum zweistufige Systeme (nationalen Ebene und EFTA-Konvention). Dieses stand im Gegensatz zum integralen EG-System. Die guten Erfahrungen würden nach schweizerischer Ansicht zeigen, dass Schutzklauseln bei einem Abkommen unnötig seien, wohl aber eine strengere Überwachung bedingen. Insgesamt wurde in der anschliessenden Plenarsitzung festgehalten, dass die einzelnen Sachfragen noch vertieft werden müssten, bevor auf institutionelle Regelungen eingegangen werden könne.<sup>1077</sup>

---

<sup>1074</sup> Am 11.1.1971 wurden bereits erste 22 Dokumente überreicht, am 12.2.1971 waren es bereits 76, siehe Listen in: AfZ IB Vorort 290.5.1.4.

<sup>1075</sup> AfZ NL Jolles 581: Notiz Handelsabteilung Februar 1971; Protokoll der schweizerischen Delegation der Plenarsitzung vom 22.2.1971.

<sup>1076</sup> Die von der EG-Kommission noch nicht studierte schweizerische Disparitätenliste ergab, dass die Problematik für eine Zollharmonisierung (Vorschlag 1 der EG-Kommission einer Zollunion) vernachlässigbar war. Vereinzelt hohe schweizerische Zölle seien ohnehin politisch begründet. Spezielle Ausgleichstaxen (Vorschlag 2 eines Ausgleichstaxensystems) wurden von der Schweiz abgelehnt. Dies käme für die Schweiz einem unhaltbaren politischen Systemwechsel eines passiven Nachvollzugs gleich. Von weit höherer Bedeutung war die Frage nach Ursprungsregeln (Vorschlag 3 einer Ursprungskontrolle), wonach Verkehrsverlagerungen bei Reexporten nicht beeinträchtigt werden durften. Sitzungsleiter der EG-Kommission de Kergorlay wünschte sich von der Schweiz eine Stellungnahme zu den Ursprungsregeln der EG bei den Yaoundé-Abkommen (Abkommen mit den afrikanischen Entwicklungsländern). Ob ein solches EG-System auch für Industrieländer praktikabel erschien, hielt die Schweiz für prüfenswert, nicht ohne eine andere Lösungsmöglichkeit zu favorisieren. Die EG-Seite stand aber Varianten des so genannten kumulativen Ursprungs oder einer Grundstoffliste kritisch gegenüber.

<sup>1077</sup> Weitere Themen, die diskutiert wurden, waren die Regelung für Zollfreilager, ein reziproker Abbau der Ausfuhrbeschränkungen für Schrott und Metallabfälle, sowie eine Zusammenarbeit bei der Regelung von Exportkrediten und bei technischen Handelshemmnissen. Wettbewerbsregeln wurden anhand des Kartellrechts und des öffentlichen Einkaufswesens besprochen; AfZ IB Vorort 290.5.1.4.: Bericht der Schweizerischen Delegation E-23 vom 25.1.1971 über das EFTA-Ursprungssystem; AfZ NL Jolles 581: Protokoll der schweizerischen Delegation der Sitzung der Arbeitsgruppe I Industrie und Gewerbe vom 23.2.1971: unter Vorsitz de Kergorlay und Languetin; Bericht schweizerische Delegation der Plenarsitzung vom 5.3.1971, 25 S., S. 3-8.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Die Arbeitsgruppentagung II zur Landwirtschaft basierte auf dem Bericht der schweizerischen Delegation. Dieser las sich wie eine Rechtfertigungsschrift der heimischen Politik. Sie fusse auf Einkommensparität und zudem vom Schweizerischen Bauernverband in der Argumentation übernommen auf der „Erhaltung ausgeglichener Umweltbedingungen“ sowie im Rahmen der Neutralität der Sicherung der Landesversorgung (obwohl nur 50-60% Eigendeckung ausmachend). Sie sei „Ausdruck des Volkswillens“, die sich auf einer von ihr gutgeheissenen Gesetzgebung stütze.<sup>1078</sup> Jolles' Stellvertreter Languetin wandte in der Sitzung die Taktik des reziproken Ausgleichs an. Grundsätzlich verlangte die EG eine Ausgewogenheit der Zugeständnisse im Agrarsektor. Für die EG-Seite waren die mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen und die Angleichung der landwirtschaftlichen Löhne an andere Sektoren (Parität) problematisch. Die EG verlangte Preisvereinbarungen, die zwischen dem Weltmarkt und den EG-Preisen liegen würden. Sie sah die Sicherung von Marktanteilen und die Senkung von Exportsubventionen vor. Daher beabsichtige die EG-Kommission ebenfalls keinen umfassenden Landwirtschaftsteil für das Abkommen.<sup>1079</sup>

In einer dritten Arbeitsgruppe zu den übrigen Themen kamen mehrheitlich Aspekte der zweiten Generation auf das Tapet. Es wurden vorerst mehr Fragen aufgeworfen, denn bereits Lösungsvarianten diskutiert.<sup>1080</sup> In der die zweite Gesprächsrunde abschliessenden Plenarsitzung insistierte die EG-Kommissionsseite stärker zu Themen dieser Arbeitsgruppe. Beispielsweise habe die Schweiz bei der Verkehrspolitik eine Drehscheibenfunktion. Sie sei Teil einer globalen Lösung für ein Abkommen. Dabei ging es um hängige Streitfragen in der Rhein-Zentralkommission und dem Transportausschuss Montanunion-Schweiz. Es handelte sich um die Anwendung von EG-Vorschriften betreffend eine Stilllegung von überschüssigen Frachtkapazitäten und der Wettbewerbsregeln auf die Rheinschifffahrt und um die Tarifpublizität für Montangütertransporte. Wellenstein verlangte auch eine Regelung für den Kapitalmarkt. Hier entgegnete Jolles, die Schweiz sei mit Ausnahme der BRD liberaler als der EG-Raum. Eine längere Diskussion entfachte sich über die institutionellen Fragen. Wellenstein fasste den schweizerischen Wunsch so zusammen: paritätischer gemischter

---

<sup>1078</sup> AfZ NL Jolles 581: Bericht Nr. E-100 der schweizerischen Delegation vom 12.2.1971 zur schweizerischen Landwirtschaft, 9 S., S. 1.

<sup>1079</sup> Reziproker Ausgleich: Die Importe von Früchten beispielsweise würden in keinem Verhältnis zu den Exporten stehen (1969: 6 zu 170 Tonnen). Überhaupt würden die schweizerischen Exporte, namhaft die Milchprodukte, den EG-Mark nicht beeinträchtigen, weil es sich um traditionelle Spezialitäten handle. Es soll eine reziproke Verbesserung des Austausches angestrebt werden. Die Schweiz wolle für die EG selektiv Produkt für Produkt prüfen, welches Einkommen der Schweizer Bauern wahrt, Umwelt und Besiedlung nicht gefährde, den Selbstversorgungsgrad nicht weiter senke und den Drittländerhandel nicht beeinträchtigt; AfZ NL Jolles 581: Protokoll der schweizerischen Delegation der Sitzung der Arbeitsgruppe II Landwirtschaft vom 25.2.1971; Bericht schweizerische Delegation der Plenarsitzung vom 5.3.1971, 25 S., S. 12-13.

<sup>1080</sup> So ging es um die Abstimmung gegenüber bereits bestehenden internationalen Konventionen, wie beispielsweise beim Patent- oder Konkursrecht. Im Dienstleistungsverkehr wurden die Probleme im Versicherungsbereich angesprochen. Im Technologie- und Umweltschutz zeigte die Schweiz ebenfalls Interesse an einer praktischen Mitarbeit an den EG-Programmen. Zur Verkehrspolitik und zum Kapitalverkehr hatte die EG-Kommission Fragebogen erarbeitet. Zu den institutionellen Fragen eines Abkommens hatte die schweizerische Delegation eine Liste mit Feldern erstellt; AfZ NL Jolles 581: Protokoll der schweizerischen Delegation der Sitzung der Arbeitsgruppe III übrige Themen vom 26.2.1971: Vorsitz de Kergorlay und Languetin.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Ausschuss für den Informationsaustausch und die Überwachung des Abkommens sowie für Konsultationen für weitere Bereiche, wobei hier genauer definiert werden müsse, und schliesslich die Teilnahme an internen Vorarbeiten. Jolles ergänzte dies mit Beitritten zu gemeinschaftlichen Rechtsinstrumenten und Konventionen. Die Diskussion wurde ohne Ergebnis abgeschlossen.<sup>1081</sup>

Jolles schlug vor, die Frage der ausländischen Arbeitskräfte und die Niederlassungspraxis von den Verhandlungen auszusparen. Die Schweiz verfolge eine autonome Liberalisierungspolitik. Die schweizerische Delegation reiste mit Zahlenargumenten im Gepäck nach Brüssel, die die Schweiz als Opfer des eigenen Erfolgs darstellten. Grundaussage: aus innenpolitischen Erwägungen brauche man Zeit. Die Schweiz kenne kaum Reglementierungen für Ausländer zur Berufsausübung im Lande,<sup>1082</sup> wohl aber begründete Einschnitte beim Aufenthalt und der Niederlassung. Bereits in der Ministererklärung vom November 1970 wurde auf das überproportionale Verhältnis bei ausländischen Arbeitskräften aufmerksam gemacht. Dennoch sei die Schweiz bestrebt, aus wirtschaftlichen, sozialen und humanen Gründen ein liberales System anzustreben.<sup>1083</sup> Auch Italien und die BRD würden die unbefristete Niederlassung erst nach 10 Jahren gestatten, im Gegensatz zu Frankreich

---

<sup>1081</sup> Beim Kapitalmarkt erkannte Jolles den Wunsch der EG nach einer Privilegierung bei der Darlehensgenehmigung und der Emissionstätigkeit, was schweizerischerseits juristisch nicht möglich sei, wohl aber eine Reduktion des Emissionsstempels für gewisse Finanzinstitute der EG. Laut einem Bericht der Schweizerischen Mission in Brüssel konnte für die Schweiz eine durchaus positive Verhandlungsposition aufgrund des liberalen Zugangs des EG-Raums auf den schweizerischen Kapitalmarkt interpretiert werden. Die Schweizer Banken verwalteten schätzungsweise 100 Milliarden Franken. Die genehmungspflichtigen Bankkredite an EG-Länder erreichten 1970 794 Millionen Franken, oder 35 % des Totals (Kredite mit mehr als 1 Jahr Laufzeit und mehr als 10 Mio. Fr.); AfZ NL Jolles 581: Bericht der Schweizerischen Mission in Brüssel vom 2.3.1971: Zugang zum schweizerischen Kapitalmarkt, 10 S., S. 9-10; Bericht schweizerische Delegation der Plenarsitzung vom 5.3.1971, 25 S., S. 15-23; Bericht Jolles vom März 1971, 16 S.: über die 2. Explorationsrunde vom 22.2.-5.3.1971, S. 7-8.

<sup>1082</sup> AfZ NL Jolles 581: Bericht Nr. E-140 der schweizerischen Delegation vom 12.2.1971, 6 S.

<sup>1083</sup> Von 2,5 Millionen Erwerbstätigen kämen 800'000 aus dem Ausland, von denen Dreiviertel aus dem EG-Raum (55% aus Italien). Eine Million Ausländer lebten in der Schweiz, was 16% der Bevölkerung ausmache. Das Land habe im Schnitt der EG-Länder proportional fünfmal mehr Ausländer. Die Bevorzugung von Arbeitskräften aus EG-Raum sei heute schon realisiert. Im Bericht zuhanden der EG-Kommission wurde weiter darauf verwiesen, dass seit 1963 Bemühungen laufen, die Lage zu stabilisieren. Im Jahre 1970 hatten etwa 150'000 Personen eine Daueraufenthaltsbewilligung nach 10 Jahren, eine Jahresaufenthaltsbewilligung nach drei Jahren etwa 190'000. Bei den Jahresaufenthaltern mit weniger als drei Jahren Aufenthalt mit einer restriktiven beruflichen und geographischen Mobilität kamen 100'000 aus dem EG-Raum. Die 61'000 Grenzgänger würden keine Limitierung kennen. Die 100'000 Saisoniers mit nicht mehr als neun Monaten Aufenthalt (während 45 Monaten in fünf Jahren Verlängerungsmöglichkeiten) aus dem EG-Raum seien auf den Bausektor zugeschnitten. Hier wurde zugegeben, dass das Hauptproblem bei den Familieninteressen läge. Bei den Jahresaufenthaltern dagegen könne nach Ermessen der Behörden die Familie nachgezogen werden, wobei die Wartezeit nicht 18 Monate überschreite. Dadurch seien bereits 250'000 Kinder von unter 16 Jahre Ende 1969 in der Schweiz, was ein Viertel der ausländischen Bevölkerung ausmache. Die Schweiz stehe unter starkem innenpolitischen Druck aufgrund der drohenden dritten Volksinitiative, und es bestehe stets die Gefahr einer inflationistischen Überkonjunktur. Der Abbau von Arbeitsmarktbarrieren würde verschiedene Kantone wirtschaftlich in eine periphere Lage bringen, würden die kantonalen Kontingente abgeschafft werden. Dasselbe betreffe gewisse Branchen, und der Druck auf die Zentren würde zunehmen; AfZ NL Jolles 581: Bericht Nr. E-200 der schweizerischen Delegation vom 16.2.1971 zur schweizerischen Fremdarbeiterpolitik, 9 S.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

und den Benelux (5 Jahre).<sup>1084</sup> Die EG-Seite verlangte dagegen eine Verbesserung der Lage der bereits in der Schweiz wohnenden ausländischen Arbeitskräfte. Es sei unabdingbar für ein Gesamt-  
abkommen. Zur heimlichen Freude der schweizerischen Delegation wurde die Fremdarbeiterfrage  
in der Gesprächsrunde nicht vertieft.<sup>1085</sup> Stattdessen wurden zwischen Italien und der Schweiz nach  
den im April 1970 aufgenommenen und Ende desselben Jahres abgebrochenen Gesprächen in der  
gemischten Kommission zum bilateralen Abkommen von 1964 erneut zaghafte Kontakte gesucht.  
Aus der schweizerischen Quellenlage lässt sich erahnen, dass die italienische Diplomatie in der  
Frage gespalten war und zumindest zu keiner einheitlichen Sprachregelung fähig war. Während  
sich die italienischen EG-Kommissionsmitglieder gegen die Schweiz eingeschossen hatten, blieb  
die Haltung der Regierungsvertreter unklar. Die italienische Fraktion in Brüssel würde in der zweiten  
Jahreshälfte enormes Gewicht erhalten. Dann stellte Italien nicht nur den EG-Kommissionspräsi-  
denten, sondern auch das Präsidium im Rat. Wurth und Jolles gaben sich überzeugt, dass Italien  
die Lösung in Brüssel suchen werde. Wenn es der Schweiz nicht gelänge, eine bilaterale Lösung  
vorzusehen, werde Italien im Verhandlungsmandat entsprechende Anträge formulieren und die  
Zustimmung von den anderen erhalten, da sich das Land wegen der Aufnahme Grossbritanniens  
benachteiligt fühle. Dieser Tendenz konnte die Schweiz nach Jolles nur entgegenhalten, die Regelung  
der ausländischen Arbeitskräfte zu einem technischen Wettbewerbsproblem zu machen. Gegenüber  
der EG-Kommissionsdelegation konnte in den Gesprächen der gute Wille des Bundesrats bezeugt  
werden, die „unechten“ Saisoniers schrittweise in Jahresaufenthalter umzuwandeln und das Ziel  
der Herstellung eines einheitlichen Arbeitsmarkts zu verfolgen. Sollte die Thematik zum Gegen-  
stand der Gespräche werden, verlangte Jolles eine Ausweitung auf die anderen EG-Länder und  
dass die EG begründen müsse, warum Begehren gegenüber der Schweiz wirtschaftlich relevant  
seien. Zum einen riskierte die Schweiz also eine intensive Diskussion innerhalb der EG-Kommission  
um den Explorationsbericht und zum anderen eine Rückstellung des Dossiers Schweiz aufgrund  
der Begehren Italiens. Wegen des von Italien hergestellten Junktims zwischen Freihandelsabkom-  
men und Fremdarbeiterregelung nahm die Schweiz in der zweiten Jahreshälfte 1971 wiederum  
bilaterale Gespräche auf.<sup>1086</sup>

Auch die Uhrenfrage versuchte die schweizerische Delegation von den Gesamtverhandlungen  
auszugliedern, allerdings auf eine andere Weise. In der Kennedy-Runde konnte über ein bilaterales  
Abkommen mit der EWG die Zollbelastung von 11 auf 5% gesenkt werden. Dieses Abkommen von  
1967 war mit der Schaffung einer Gemischten Kommission das erste institutionelle Band zwischen  
der EWG und der Schweiz. Neuer Unmut über die dominante Schweizer Uhrenindustrie entstand  
auf EG-Seite 1969, als die schweizerische Uhrenindustrie die „*Swiss Made*“-Deklaration einführte.  
Dies geschah trotz Warnungen der Handelsabteilung aufgrund eines einseitigen Beschlusses der  
Schweizerischen Uhrenkammer Anfang 1968. Die EG verlangte in der Gemischten Kommission,  
dass Bestandteileexporte nach der Schweiz ebenfalls *Swiss Made*-Status erhalten sollten. Sie ver-  
weigerte die letzte Zollsenkungstranche der Kennedy-Runde von 10% und drohte mit der Auflösung  
des Uhrenabkommens. 1970 wurden entsprechende Gespräche separat aufgenommen. Die Lage

---

<sup>1084</sup> AfZ NL Jolles 581: Notiz der schweizerischen Delegation vom 4.3.1971: Präzisierungen zur Niederlassung.

<sup>1085</sup> AfZ NL Jolles 581: Notiz Jolles vom 1.3.1971, S. 3.

<sup>1086</sup> AfZ NL Jolles 581: Notiz Jolles an Brugger vom 5.2.1971; AfZ NL Jolles 594: Telegramm EPD an Wurth vom 19.2.1971; Gees, 2006, S. 140-142.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

verschärfte sich 1971, als die Schweiz die *Swiss Made*-Bezeichnung mit einem wertmässigen Anteil von 50% auch gesetzlich auf 1972 umsetzen wollte. Eine Verbindung mit den EG-Gesprächen der Schweiz wurde dadurch unausweichlich, da der Uhrensektor integraler Bestandteil von Industrieverhandlungen sein musste. Beiderseits bestand ein Interesse, die Verhandlungen weiterhin separat in der Gemischten Kommission des Uhrenabkommens zu führen. Eine positive Motivation war, gemeinsam eine Regelung zu finden, die den europäischen Uhrenmarkt gegenüber der weltweiten Konkurrenz präferentiell behandelte. Die Frage war nur, inwiefern die EG hier eine Lösung für den Abschluss eines allgemeinen Abkommens verlangen würde. Entsprechend hatte die EG-Seite für die Gesamtverhandlungen ein Druckmittel gegenüber der Schweiz in der Hand.<sup>1087</sup>

In der zweiten Gesprächsrunde beteiligte sich die EG-Kommission aktiv. Von Vorteil war, dass oft die schweizerischen Memoranden und die jeweilige EFTA-Regelung zur Grundlage der Diskussionen wurden. Einschränkend legte die EG-Seite mehr Gewicht auf Sicherheitsklauseln als auf Wettbewerbsregeln à la EFTA und institutionelle Verfahren, wie von der Schweiz gewünscht wurde. Obwohl die Schweiz vehement eine Zollharmonisierung ablehnte, schien sich die EG-Seite nicht auf eine Zollunion oder Freihandelszone einigen zu können. Erfreulicherweise waren die Diskussionen um die Modalitäten der Institutionalisierung in Gang gekommen. Ausweichklauseln sollten den Spielraum für eine willkürliche Handhabung durch die Vertragspartner einschränken. Während Wellenstein für eine Reflexionsphase nach dem möglichen Abkommensabschluss eintrat, war Jolles für eine „kontinuierliche Anreicherung der Abkommenssubstanz“. Schlussendlich wünschte sich Wellenstein für die dritte Gesprächsrunde eine schriftliche Gesamtschau der Schweiz. Diese Gespräche sollten nach Ostern stattfinden, wie auch die Einsetzung der Diskussion in der EG-Kommission um den Explorationsbericht.<sup>1088</sup> Diesen positiven Einschätzungen konnte entgegengehalten werden, dass die EG-Seite auch enge Grenzen aufgezeigt hatte. Jolles' Anliegen der „gestaltenden Mitwirkung“ blieb äusserst vage und wenig dehnbar. Vertragsmodelle wurden nicht wirklich diskutiert, ausser dass sie GATT-konform sein müssten.<sup>1089</sup> Die Tendenz zeigte in Richtung eines einfachen Abkommens, zumal perfektionistische Harmonisierungsforderungen von der Schweiz abgelehnt wurden, während die EG einer umfassenden institutionellen Mitwirkung mehr

---

<sup>1087</sup> Vgl. zum Ablauf: AfZ IB Vorort 274.2.2.9.: Schlussbericht der Expertengruppe Definition des „*Swiss Made*“ im Uhrensektor vom 15.10.1968, S. 1; AfZ IB Vorort 274.3.4.1.: Schreiben Hijzen an Weitnauer vom 17.11.1969 mit Memorandum vom 14.11.1969; AfZ NL Weitnauer Schachtel 38: Bericht EJPD / EVD an den Bundesrat vom 14.10.1971.

<sup>1088</sup> AfZ NL Jolles 581: Bericht schweizerische Delegation der Plenarsitzung vom 5.3.1971, 25 S., S. 22-25; Bericht Jolles vom März 1971, 16 S.: über die 2. Explorationsrunde vom 22.2.-5.3.1971; AfZ NL Jolles 196: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 27.3.1971 zum Thema „Perspektiven der europäischen Friedensordnung“ 53 S., S. 28-29.

<sup>1089</sup> Der Leiter des Integrationsbüros, von Tschanner, blieb deutlich skeptischer. Die zweite Gesprächsrunde sei „primär Befragung, Anhörung“ gewesen. Er fragte sich, ob eine direkte Mitwirkung überhaupt möglich sei. Es gab seitens der EG eine „ominöse Insistenz“ auf die Schutzklauseln. Deren Bemerkungen zur Verkehrspolitik, Fremdarbeitern und dem Kapitalmarkt sei ein „Wink mit dem Zaunpfahl“, was alles in allem zwischen den Zeilen auf ein minimales Abkommen schliessen lasse; BAR E 7113-02 1988/128 Faszikel 30: Notiz von Tschanner an Jolles vom 9.3.1971: Exploration nach 2. Runde.

als kritisch gegenüber stand. Hinzu kam der Aspekt, dass die schwedische Delegation nun offiziell auf den Beitrittsgedanken verzichtete, wohl aber eindeutig eine Zoll- und Agrarunion anstrebte. Entsprechende Versuche der Schweiz, Österreichs und von EG-Kommissionsmitglied Dahrendorf, auf die schweizerische Linie einzuschwenken, blieben unerhört. Diese Haltung war eine Gefährdung der schweizerischen Position, weil die EG-Kommission durchaus für die schwedische Haltung offen schien.<sup>1090</sup> Alles in allem bewirkte die erstmalige gegenseitige Vertiefung der Gesprächsthemen, dass die EG-Kommission ihr Wissen individuell anreichern konnte, um die Grundlage für einen Abkommensvorschlag schaffen zu können.

##### 4.2.2.3. Der verfrühte Explorationsbericht

Die EG-Staaten und allen voran Frankreich untersagten eine geplante dritte Explorationsrunde. Mehrere Faktoren spielten eine Rolle. Mit dem Verhandlungsdurchbruch mit Grossbritannien kamen auch die Gespräche mit den Nichtbeitrittskandidaten unter Zeitdruck. In der Analyse zeigt sich, dass die EG-Länder gegenüber der EG-Kommission das Heft wieder in die Hand nahmen. Zum einen war die EG-Kommission damit zielführend zu einer einheitlichen Haltung gezwungen. Es wurde ein konkreter Abkommensvorschlag gefordert. Der EG-Explorationsbericht schlug schliesslich unter der Federführung von EG-Kommissar Deniau zwei Varianten des weiteren Vorgehens vor: einen Stillstand der Verhandlungen oder eine Verhandlung für eine Freihandelslösung. Zum anderen schien es an der Zeit, dass die EG-Staaten nun ihre spezifischen Forderungen stellten.<sup>1091</sup>

---

<sup>1090</sup> Vgl.: AfZ NL Jolles 581: Notiz Jolles vom 10.3.1971: zur Entwicklung der schwedischen Integrationspolitik aufgrund der Aussprache am 6.3.1971 in Brüssel; AfZ NL Jolles 196: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 27.3.1971 zum Thema „Perspektiven der europäischen Friedensordnung“ 53 S., S. 31; AfZ NL Jolles 582: Bericht Jolles vom 2.4.1971: zu den Beamtenbesprechungen der Neutralen in Stockholm, S. 5-6; Notiz Jolles vom 28.4.1971: zum Besuch Premierminister Palme und Kommissionsmitglied Dahrendorf in Wien.

<sup>1091</sup> Noch im März 1971 waren die Beitrittsverhandlungen mit Grossbritannien schwer belastet, deren vier hauptsächlich negoziert wurden: EG-Finanzierung, das Commonwealthabkommen mit Neuseeland, die Regelung für den Zuckerhandel sowie die Sicherung der EG-Präferenz auf dem Agrargebiet. Im Wesentlichen ging es in der Phase im Sprachjargon um den so genannten Eintrittspreis, welchen Grossbritannien für den Beitritt zu bezahlen hatte; AfZ NL Jolles 594: Telegramm Weitnauer, London, an Integrationsbüro vom 3.3.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Nach der zweiten Explorationsrunde Anfang April 1971 forderte Frankreich den EG-Kommissionsbericht ein. Das erste Motiv lag im angestrebten Durchbruch der Beitrittsverhandlungen. Stärker als für andere EG-Parteien war für Paris die Regelung des Verhältnisses mit den EFTA-Neutralen integraler Bestandteil der Erweiterung. Die Initiative des französischen Aussenministeriums kam etwa zwei Monate vor dem Durchbruch, während einer kritischen Phase der Beitrittsverhandlungen. Eine Entscheidung hier herbeizuführen, hiess für Paris auch die Frage der Nichtbeitrittskandidaten zur Wahrung kohärenter Modalitäten und der Gleichzeitigkeit zu lancieren. Als sich der Durchbruch abzeichnete, gaben die Benelux-Staaten ihren Widerstand gegen Frankreichs Vorgehen auf und stimmten dem Antrag zu.<sup>1092</sup> Mitte Mai 1971 wurde vom EG-Ministerrat beschlossen, den Bericht einzufordern; dies machte die dritte Explorationsrunde unmöglich.<sup>1093</sup>

Gegenüber der Schweiz entsprach das Vorgehen der grundsätzlichen Strategie von Paris. Würde die Schweiz gedrängt werden, ihre Karten offenzulegen, könnte sie dingfest gemacht werden. Paris konnte beginnen, selbst Forderungen aufzustellen, während der Gegenpart nicht mehr zurückkonnte. Das war das zweite Motiv.<sup>1094</sup> Die Taktik, die Schweiz zur Stellungnahme zu zwingen, ging aber vorerst nicht auf.<sup>1095</sup> Zwar wurde sie von der EG-Verhandlungsdelegation nach der zweiten Explorationsrunde aufgefordert, ihre Vorstellungen schriftlich zu fixieren, dies ohne, dass die EG-Kommission selbst eine Lösungsvariante vorschlug. Sich der Angriffsfläche bewusst, reichte Jolles eine informelle Skizze ein, was sich die Schweiz unter „mitgestaltendem Mitspracherecht“ in der Eröffnungserklärung vorstelle. Es wurde eine Zweiteilung vorgeschlagen: eine Art gemischter Rat einerseits für den Kern des Abkommens und andererseits eine Evolutivfunktion zur Kooperation.<sup>1096</sup> Dies entsprach der Strategie einer mittleren Lösung, die auch doktrinären Vorstellungen aus EG-Kreisen den Wind aus den Segeln nehmen sollte.<sup>1097</sup>

---

<sup>1092</sup> Italien im Speziellen schloss sich an, weil Wellenstein explizit auf die Fremdarbeiterproblematik hinwies. Luxemburg gab seine Absichten zu einer Zollunion auf und sah nun ebenfalls die Tendenz zu einer Freihandelszone. In der ersten Jahreshälfte 1972 würde das Land die Ratspräsidentschaft führen. Belgien betrachtete die Lage ähnlich. Schliesslich fügten sich auch die Niederlande; AMAE 77 1967-1975: 771: Telegramm Brunet an die französische Delegation in Brüssel Zirkular Nr. 111 vom 1.4.1971; AfZ NL Jolles 594: Telegramm Feller an Integrationsbüro vom 2.4.1971; AfZ NL Jolles 595: Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 19.4.1971; AfZ NL Jolles 582: Protokolle EPD des Treffens zwischen Graber und Harmel vom 5.5.1971 in Brüssel, 17 S., S. 6-9.

<sup>1093</sup> AA B 20-200 Signatur 1627: Telegramm Sachs an AA vom 23.4.1971: zur 595. Tagung der Ständigen Vertreter vom 21.4.1971.

<sup>1094</sup> Seit Februar 1971 wurden in Paris interne Berichte verfasst, die den Problemstand aufzeigten. Neue Elemente, wie die Währungs- und Kapitalverkehrsproblematik, sowie das Bankgeheimnis wurden in den Katalog gegenüber der Schweiz aufgenommen. Beispielsweise ergäben die Pläne zur Wirtschafts- und Währungsunion der EG aus ihrer Sicht für die Schweiz eine neue Situation. Eine eigentliche Dossierbehandlung fand hingegen nicht statt und wurde auf die Zeit zusammen mit dem Erscheinen des Explorationsberichts der EG-Kommission verschoben; AMAE 77 1967-1975: 771: Interne Notiz französisches Aussenministerium vom 8.2.1971: Problemstand mit den Nichtbeitrittskandidaten; AMAE 77 1967-1975: 792: Bericht Roux an Aussenministerium, *Direction des Affaires Economiques et Financières*, Nr. 186/DE vom 25.2.1971: Besuch Werner in Lausanne; Bericht Roux an Aussenministerium, *Direction des Affaires Economiques et Financières*, Nr. 291/DE vom 29.3.1971; AMAE 72 1971-1976: 3601: Interner Bericht der *Direction d'Europe Centrale* vom 13.5.1971; AfZ NL Jolles 595: Telegramm Dupont, Botschafter Paris, an Integrationsbüro vom 27.5.1971.

<sup>1095</sup> AMAE 72 1971-1976: 3601: Telegramm Roux an Aussenministerium Nr. 101-105 vom 8.4.1971.

<sup>1096</sup> AfZ NL Jolles 582: Notiz Jolles an Brugger vom 5.4.1971 [Handnotiz: Zustimmung Brugger]; AfZ NL Jolles 581: Notiz der schweizerischen Delegation vom 6.4.1971.

<sup>1097</sup> AfZ NL Jolles 582: Notiz Jolles an Brugger vom 5.4.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Dass die EG-Länder, allen voran Frankreich, gegenüber der EG-Kommission wieder an Einfluss gewannen, hatte für die Schweiz den Vorteil, die in sich gespaltene EG-Kommission ebenfalls zu einer Stellungnahme zu drängen. Eine ausgiebige Diskussion innerhalb der EG-Kommission lief Gefahr, zu doktrinaire Vorstellungen einzubringen, wenn sie sich als „Hüterin des Gemeinschaftsgeistes manifestieren“ wollte. Die Mittel der Schweiz zur Einflussnahme auf den Explorationsbericht wurden diplomatisch mit allen möglichen Kontaktpersonen gesucht.<sup>1098</sup> In verschiedenen bilateralen Gesprächen der Schweiz mit Frankreich zur Einflussnahme auf den Explorationsbericht wurde offenbar, dass Paris noch keine einheitlichen Vorstellungen besass. Neu war allerdings, dass wegen der Ausgeglichenheit des Abkommens ein „*Volet agricole*“, ein Verhandlungsdossier Landwirtschaft, verlangt wurde.<sup>1099</sup>

Im Rückblick nahm Deniau für sich in Anspruch, die EG-Kommission zu einer gemeinsamen Haltung gebracht zu haben.<sup>1100</sup> Auf der einen Seite standen der Italiener Altiero Spinelli und der Holländer Sicco Mansholt, die eine Sonderbehandlung der Neutralen entschieden ablehnten. In einer mittleren Haltung befanden sich der Westdeutsche Dahrendorf und der italienische EG-Kommissionspräsident Malfatti. Sie standen einer institutionellen Mitwirkung der Schweiz äusserst kritisch gegenüber. Dezidiert konstruktiv auf der anderen Seite waren die französischen Kommissare Barre und Deniau eingestellt. Gemeinsam war ihnen allen, dass die EG-Kommission nicht zu einem „reinen Ausführungsorgan degradiert“ wurde.<sup>1101</sup> Entsprechend wurde in der internen Hauptverhandlung eine Tendenz verfolgt, die Nichtbeitrittskandidaten nicht zu stark an die EG-Gemeinschaft zu binden.<sup>1102</sup> Dies hiess im Konkreten auch, dass nicht Wettbewerbsregeln wie in der EFTA angestrebt wurden, sondern Schutzklauseln. Aufgrund dieser Ausgangslage brachte Deniau Vorschläge ein.<sup>1103</sup> Im Ergebnis wurden zwei Varianten als Richtlinien der EG-Kommission für den Bericht an den EG-Ministerrat über die Herstellung besonderer Beziehungen mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten vorgesehen. Vorschlag A der EG-Kommissionsminderheit beinhaltete Verhandlungen erst nach zwei Jahren Übergangsfrist der drei Beitrittsländer. Vorschlag B der

---

<sup>1098</sup> AfZ NL Jolles 582: Telegramm Jolles an Weitnauer, Botschafter London, vom 15.4.1971; AfZ NL Jolles 595: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 21.4.1971.

<sup>1099</sup> AfZ NL Jolles 595: Telegramme Wurth an Integrationsbüro vom 21.4. und 3.6.1971; AMAE 77 1967-1975: 771: Telegramm Boegner an Aussenministerium Nr. 1332-1343 vom 28.5.1971.

<sup>1100</sup> *Oral history*: HAEU INT 767: Jean-Francois Deniau vom 3. und 10.11.2004.

<sup>1101</sup> Der Sozialist Mansolt (und in den Niederlanden eine isolierte Meinung darstellend) erklärte Wurth, die Schweiz sei unter dem Deckmantel der Neutralität, Handel und Fluchtkapital nur an der Verteidigung der materiellen Interessen interessiert. Spinelli meinte, es werde die Institutionen der EG schwächen. Ein Beitritt sei die einzige Möglichkeit. Wegen der selbst gewählten Neutralität lehnten sie eine Regelung für die Schweiz und für Schweden ab; AfZ NL Jolles 594: Telegramm Wurth an Jolles vom 18.3.1971; Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 1.4.1971; AfZ NL Jolles 595: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 21.4.1971; AfZ NL Jolles 582: Interne Notiz an Jolles vom 23.4.1971; BAR Koblenz B 136 Signatur 43576: Bericht deutsche Botschaft in Bern an AA vom 11.5.1971; AfZ NL Jolles 582: Telegramm Jolles an Weitnauer, Botschafter London, vom 25.5.1971.

<sup>1102</sup> AA B 20-200 Signatur 1627: Telegramm Sachs an AA vom 4.6.1971.

<sup>1103</sup> AfZ NL Jolles 582: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 1.6.1971.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Kommissionsmehrheit war für ein gleichzeitiges Rumpfabkommen ohne den Landwirtschaftssektor und nichthandelspolitische Bereiche, wobei die Schweiz zuerst die Verkehrspolitik und Fremdarbeiterpolitik bilateral regeln müsse.<sup>1104</sup> Deniau rühmte sich an einem informellen Mittagessen mit Jolles. Die Alles- oder Nichts-Maxime sei überwunden und die Minimallösung sei von „genialer“ Einfachheit.<sup>1105</sup>

Mitte Juni 1971 wurde der Explorationsbericht der EG-Kommission verteilt.<sup>1106</sup> Er bildet das Scharnierglied von der Vorgesprächsphase zur Aushandlung des EG-Verhandlungsmandats. Der kürzere erste von zwei Teilen legte das Problem besonderer Beziehungen im Erweiterungsrahmen dar und fasste die einzelnen Positionen der Nichtbeitrittskandidaten zusammen. Er betonte die Gefahr der Verwässerung der EG und die Legitimität der EFTA-Zollfreiheit (S. 1-18). Im zweiten Teil wurden die beiden Varianten zu einem Lösungsvorschlag ausgeführt (S. 18-23). Variante A bestand in einer Verschiebung der Regelung mit dem Vorteil der EG für einen Zeitgewinn, der eine klarere Einschätzung der Entwicklung der Aussenbeziehungen nach den Beitritten erwirken würde. Negativ konnte angeführt werden, dass entgegen der Haltung der EG-Länder keine Gleichzeitigkeit mehr vorhanden war. Variante B beinhaltete die „Herstellung des Warenfreiverkehrs auf dem Industriesektor unter Ausschluss vertraglicher Harmonisierungsverpflichtungen“. Dies sei auch im Interesse der betreffenden Länder. Anstelle spezifischer Wettbewerbsregeln würde eine Ausweichklausel („Schutzklausel“) treten, die im Falle von Wettbewerbsverzerrungen von der Gemeinschaft als gesamtes benützt werden könnte. Die Landwirtschaft war nur bei Portugal und Island aus Gründen der Ausgewogenheit einbezogen. Hingegen sollten parallele Regelungen etwa im Bereich der Arbeitnehmer oder im Verkehrswesen realisiert werden. Eine Gemischte Kommission („paritätisches Gremium“) würde sich nur auf die Verwaltung des Freihandelsabkommens beschränken. Sonderprobleme seien separat zu lösen und das Abkommen sollte nur befristet sein. Wie in der EFTA wurde eine Kündigungsklausel vorgeschlagen, aber nur auf Gemeinschaftsbeschluss. Nach einer Übergangsphase sollte das Abkommen neu geprüft werden. Die beiden Varianten waren das Ergebnis einer Uneinigkeit im Kollektiv der EG-Kommission.

Das zweite Dokument (ca. 50 Seiten) bezog sich nur auf Variante B, welches sehr detailliert ausgeführt wurde und nach Jolles bereits ein „Verhandlungsdossier“ darstellte. Zur Ausschaltung von Verkehrsverlagerungen bei einem Freihandelsabkommen sah die EG-Kommission wie die fünf Nichtbeitrittskandidaten ein Ursprungsregelsystem vor. Nur Schweden befürwortete eine Zollunion. Allerdings behauptete die EG-Kommission, dass ein kumulatives System ein einziges Abkommen für alle Nichtbeitrittskandidaten bedingen würde und lehnte es daher ab. Die für die EFTA geltenden Wettbewerbsregeln wurden für ungenügend erachtet. Regeln mit einem Beschwerdeverfahren wurden als unerlässlich für das Funktionieren angesehen. Das Dokument sah parallele Regelungen des Uhrenproblems (in der Gemischten Uhrenkommission und privatwirtschaftlich zwischen den Verbänden), der Fremdarbeiterfragen (Sonderregelung Grundsatz der Nichtdiskriminierung, aber

---

<sup>1104</sup> AfZ NL Jolles 581: Notiz Jolles vom 5.6.1971.

<sup>1105</sup> AfZ NL Jolles 584: Notiz Jolles vom 10.6.1971.

<sup>1106</sup> Im Folgenden: AfZ NL Jolles 583: Stellungnahme der Kommission an den Rat zu den Beziehungen der erweiterten Gemeinschaft mit den nicht beitragswilligen Mitgliedstaaten der EFTA und dem mit der EFTA assoziierten Staat KOM (71) 700 vom 16.6.1971: Auszüge; Mitteilung der Kommission an den Rat KOM (71) 701 vom 16.6.1971 Möglicher Inhalt etwaiger Abkommen mit den nicht beitragswilligen EFTA-Staaten; AfZ NL Jolles 581: Notiz Jolles vom 19.6.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

gegen das Prinzip der EG-Freizügigkeit) und Verkehrsfragen (besonders Rheinschifffahrt über die Mannheimer Konvention ins Gemeinschaftsrecht überzuführen und separat Gleichbehandlung Tarife im Transitverkehr) vor. Im Anhang war ein Bericht über die Sondierungsgespräche angefügt. Hier wurde der Bericht den schweizerischen Anliegen gerecht, in dem über 14 Seiten deren Ansichten wiedergegeben wurden.

Im Hinblick auf die Beratung im EG-Ministerrat reichte die Schweiz eine Demarche ein. Darin wurde die Variante B als nützlicher, aber ausbauwürdiger Ausgangspunkt für ein Mandat bezeichnet. Vor den parlamentarischen Kommissionen erklärte Bundesrat Brugger, der EG-Kommissionsbericht könne aufgrund der fehlenden dritten Explorationsrunde und des Zeitdrucks nur unfertig sein. Er sei von der Haltung dominiert, die Supranationalität der EG aufrechtzuerhalten. Die restriktive EG-Kommissionshaltung müsse in der Mandatsausarbeitung der EG-Länder intellektuell ausgearbeitet werden.<sup>1107</sup> Die Variante A – Status quo für zwei Jahre – wurde abgelehnt. Würde ein umfassendes Abkommen vorerst offengelassen werden, übe dies später stärkeren Druck auf die Schweiz aus. Es müsste dann zwischen einer einfachen GATT-Regelung und einer maximalen Lösung verhandelt werden. Neben Konsolidierungsschwierigkeiten wurde auch eine rigidere Haltung der EG nach einem Beitritt von Grossbritannien befürchtet. Um eine Zeitverzögerung zu verhindern, wurde mit betonter Zurückhaltung auf Variante B gesetzt. Eine Freihandelszone für industrielle Güter wurde als Ausgangsbasis begrüsst. Sie ergebe den Dialog für weitere Gebiete im Sinne eines umfassenden Abkommens.<sup>1108</sup>

Der EG-Kommissionsbericht war für Bern ein Ergebnis der Explorationsgespräche, welches den Weg für eine mittlere Lösung aufzeigte. Vieles wurde bereits erreicht, anderes nicht. Im Besonderen wurde die schweizerischen Schwierigkeiten auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fremdarbeiterpolitik von der Gegenseite anerkannt. Diese innenpolitisch emotionalsten Sachbereiche hatten bei der EG-Kommission ein mildes Urteil gefunden und sollten isoliert vom Gesamtabkommen behandelt werden. Weniger erbaulich für Bern war, dass der Gemischte Rat im Abkommen allein nur für den handelspolitischen Teil zuständig sein sollte und nicht auch für die weitere wirtschaftspolitische Zusammenarbeit. Ein institutionelles Mitspracherecht war aufgrund der Beschlussfassungsautonomie der EG sehr eng gesetzt.<sup>1109</sup>

---

<sup>1107</sup> AfZ NL Jolles 584: Protokoll der gemeinsamen Sitzung der National- und Ständeratskommission für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 3.6.1971 in Bern: Referatstext Brugger.

<sup>1108</sup> In der Demarche wurde die Gleichzeitigkeit, die Basis der Herstellung des Warenfreiverkehrs für industrielle Güter auf europäischer Ebene, die Dauerhaftigkeit und Entwicklungsfähigkeit, eine klare Rechtsgrundlage der Wettbewerbsgrundsätze und bei der Anwendung von Schutzklauseln, die Rekursmöglichkeit einer Ausweichklausel, die Ausweitungsmöglichkeit auf weitere Gebiete, sowie der Verhandlungsbeginn im Oktober gefordert; AfZ NL Jolles 581: Notiz Jolles vom 19.6.1971; Stellungnahme des Bundesrats vom 21.6.1971; Schreiben von Tschanner, Chef Integrationsbüro, an schweizerische Botschaften vom 28.6.1971; AfZ NL Jolles 584: Notiz Jolles an Brugger vom 30.6.1971; AfZ NL Jolles 581: Schweizerisches Memorandum Juni / Juli 1971; AfZ NL Weitnauer Schachtel 21: Telegramm Integrationsbüro an die schweizerischen EG-Länderbotschaften vom 1.7.1971.

<sup>1109</sup> AfZ NL Jolles 196: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 26.6.1971 zum Thema „Stand der Integrationsfrage“ 38 S., S. 4-11.

#### 4.2.2.4. Frage der Information und eines Referendums

„Dass regieren (auch) informieren, dass informieren (auch) arbeiten heisst, ist einem Teil der wirtschaftlichen und intellektuellen Elite noch weitgehend unbekannt.“<sup>1110</sup>

Während der Explorationsphase stand auf nationaler Ebene die Informationspolitik des Bundes am stärksten in der Kritik. Obwohl Bundesrat Brugger eine gewisse Erleichterung über den EG-Kommissionsbericht in der Bevölkerung feststellte, war ein häufig in Medien geschriebenes Urteil, die EG biete ein Minimum an und verlange das Maximum von der Schweiz – im Prinzip die genaue Umkehrung der Sicht der EG.<sup>1111</sup> Bemängelt wurde auch, dass (zehn) Zeitungen mit Informationen vom Bund bevorzugt behandelt würden.<sup>1112</sup> Das Motiv des Bundesrats war, mögliche öffentliche Auseinandersetzungen bis dato zu vermeiden, die in weiten Kreisen Abwehrreaktionen provoziert hätten. Es ging um die Erhaltung der inneren einheitlichen Verhandlungsfront. Ob eine Volksabstimmung über das allfällige Abkommen durchgeführt werde, liess der Bundesrat bis Mitte 1971 weiterhin offen. Es hänge von der Entwicklungsfähigkeit des Abkommens ab.<sup>1113</sup> Resultat war, dass man endlich den seit 1968 versprochenen Integrationsbericht des Bundesrats herauszugeben gedachte.

Bereits mit dem Haager EG-Gipfel zur Einladung der Nichtbeitrittskandidaten der EFTA wurde es für den Bundesrat zur drängenden Frage, wie die öffentliche Meinung „orientiert“ werden sollte. Die „Aufklärung“ müsse in Funktion der erforderlichen zunehmenden Präzisierung der schweizerischen Stellungnahme gegenüber der EG erfolgen. Gleichzeitig musste glaubhaft erscheinen, die Schweiz stände nicht im Verzug.<sup>1114</sup> Den modernen Meinungsumfragen stand der Bundesrat äusserst kritisch gegenüber. Auch das Parlament lehnte eine „informative Volksbefragung“ ab.<sup>1115</sup>

---

<sup>1110</sup> Die Weltwoche vom 9.7.1971 (Artikel Hans O. Staub).

<sup>1111</sup> Z.B.: National-Zeitung Nr. 274 vom 20.6.1971 (Artikel Erich Reyhl).

<sup>1112</sup> Solothurner Zeitung vom 19.6.1971; National-Zeitung Nr. 277 vom 22.6.1971.

<sup>1113</sup> AfZ NL Jolles 196: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 26.6.1971 zum Thema „Stand der Integrationsfrage“ 38 S., S. 21.

<sup>1114</sup> AfZ NL Jolles 573: Notiz Jolles vom 3.12.1969; Notiz Orientierung des Bundesrats über die Integrationsfrage durch Jolles am 5.12.1969; Notiz Jolles an Schaffner vom 8.12.1969.

<sup>1115</sup> Eine Motion des CVP-Nationalrats Albin Breitenmoser verlangte ein Mitspracherecht des Volks bei einem Beitritt zur EG. Der Bundesrat sollte eine „informative Volksbefragung“ durchführen. Brugger erläuterte im Schweizer Fernsehen, dass die jüngst modern gewordenen Meinungsumfragen von zweifelhafter Natur seien. Wenn Drei Viertel an der Neutralität festhalten wollten, gäbe es ohnehin keinen Beitritt zur EG wegen deren politischer Finalität. Graber erklärte, dies widerspreche dem Staatsvertragsrecht und eine Konsultation brächte einen Präzedenzfall mit sich. Der Nationalrat stützte die Haltung des Bundesrats und lehnte die Motion zur Volksbefragung mit 126 zu 7 ab. Vielleicht auch unter dem Eindruck der isolationistischen Schwarzenbach-Initiative zur Begrenzung der Ausländerzahl. Das Schweizer Fernsehen veröffentlichte kurz darauf die Ergebnisse einer eigenen Umfrage. Dabei wurden „beträchtliche Begrenztheit der Kenntnisse“ bei den Frauen und im Welschland konstatiert. Im Allgemeinen wussten nur 53%, dass die Schweiz Mitglied der EFTA war. 38% seien für einen EWG-Beitritt, 35% für eine vertragliche Vereinbarung, 15% für keine Annäherung und 12% verfügten über keine Meinung. Dreiviertel der Befragten waren für die Beibehaltung der Neutralität; AfZ NL Jolles 579: Motion Breitenmoser vom 8.6.1970; Brief Schaffner an Jolles vom 19.6.1970; NZZ Nr. 278 vom 19.6.1970; AfZ NL Jolles 579: Statement Brugger im Fernsehen, 15.9.1970; NZZ Nr. 455 vom 1.10.1970; NZZ Nr. 473 vom 12.10.1970: Umfrage der SRG; AA B 20-200 Signatur 1849: Schreiben westdeutsche Botschaft in Bern an AA vom 13.10.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Im Allgemeinen musste der Bundesrat zur Kenntnis nehmen, dass die Frage einer Referendumsmöglichkeit, obwohl im gängigen Staatsvertragsrecht nicht vorgesehen, offengehalten werden musste.<sup>1116</sup> Im Parlament blieben kritische Stimmen spärlich. Die bundesrätliche Linie wurde vorerst unterstützt.<sup>1117</sup> Neben den parlamentarischen Orientierungen durch den Bundesrat wurde Christoph Eckenstein im November 1970, im Vorfeld der Ministererklärung in Brüssel, offiziell zum Beauftragten für Informationsfragen im Integrationszusammenhang erkoren. Er hatte bereits während der Assoziationsepisode publizistisch für die Handelsabteilung gedient. Nun sollte er eine Bestandsaufnahme in Form der seit 1968 hängigen Beantwortung der Motion Furgler vornehmen.<sup>1118</sup>

Mit der Aufnahme der Explorationsgespräche Ende 1970 nahm die Ungeduld im Parlament zu. Was die EG als minimalistisch betrachte, sähe das Volk als maximalistisch an. Noch einmal konnte der Bundesrat die Stimmung mit dem Argument besänftigen, die innenpolitische Willensbildung folge auf den Abschluss der Erkundungsgespräche. Die restriktive Pressepolitik über die explorativen Gespräche bedinge ein gewisses Informationsdefizit. Es sei aber eine Notwendigkeit, um die offenen Gespräche mit der EG-Kommission nicht zu belasten.<sup>1119</sup> Obwohl sich einige radikale politische Gruppierungen bereits in Position brachten,<sup>1120</sup> hielt Bundesrat Brugger an seiner Informationspolitik

---

<sup>1116</sup> Jolles sah die Notwendigkeit einer Volksabstimmung früh ein: „Jedenfalls müsste eine institutionalisierte Regelung mit der EWG dem Verfahren für die Verfassungsgesetzgebung, d.h. der Volksabstimmung, unterstellt werden.“ Die Aufgabe, die sich der Bund stellte, die öffentliche Meinung günstig zu stimmen, wurde von Weitnauer in einem Widerspruch zum Ausdruck gebracht: „Zusammenfassend lässt sich die Hauptschwierigkeit des Unternehmens wie folgt umschreiben: Sie liegt in dem Widerspruch zwischen dem staatsbürgerlich hochwichtigen, aber überaus komplexen, von der Definition und der Substanz her schwierigen und daher für die meisten, Erholung und Entspannung suchenden Zeitgenossen ausgesprochen langweiligen Gegenstand und, auf der andern Seite, den mehr und mehr von den Massenmedien geprägten Methoden der Publikumsaufklärung, die, von einer Anzahl rühmlicher Ausnahmen abgesehen, mit Rücksicht auf die „Kundschaft“ ganz auf Vereinfachung, Vergröberung und damit Verfälschung ausgerichtet sind.“ AfZ NL Jolles 574: Notiz (Jolles?) vom 11.5.1970; AfZ NL Weitnauer Schachtel 20u: Notiz Weitnauer vom 15.10.1970 zu den Integrationsverhandlungen und das Problem der Kontakte mit der öffentlichen Meinung.

<sup>1117</sup> Ein Nationalrat, welcher meist als einer der ersten zu Wort kam, war Otto Fischer, der als Direktor des Gewerbeverbands auch in der Ständigen Wirtschaftsdelegation Einsitz nahm. Er galt als einer der vehementesten Beitrittsgegner und entsprechend waren seine taktischen Überlegungen angelegt. Er schlug dem Bundesrat eine kurzfristige Isolation anstatt die Verpflichtung zum Abschluss eines Abkommens vor. Die Beitrittsfrage war in der Schweiz keine Links-Rechts-Polarisation. Fischer sprach im Unterschied zum linkbürgerlichen Lager die Haltung offener aus. Man müsse der Öffentlichkeit sagen, dass die Schweiz nicht wegen der Zoll-diskriminierung nach Brüssel gehe. Eine Isolierung, so glaubte der linkbürgerliche Weber, sei durchzustehen. Es meldeten sich aber auch kaum klare Beitrittsbefürworter zu Wort; AfZ NL Jolles 578: Antwort des Bundesrats auf die Interpellation Bächtold vom 19.3.1970; AfZ NL Jolles 578: Protokoll der Sitzung der Nationalratskommission für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 25.5.1970 in Bern, Protokoll 15 S.; AfZ NL Jolles 579: Protokoll der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 8.7.1970, 10 S., S. 4.

<sup>1118</sup> AfZ NL Jolles 576: Antrag EVD an Bundesrat vom 3.11.1970.

<sup>1119</sup> AfZ NL Jolles 620: Protokoll der Sitzung der Delegation des Bundesrats für Finanz und Wirtschaft vom 24.8.1970, 11 S., S. 10-11; AfZ NL Jolles 580: Protokoll der National- und Ständeratskommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 3.11.1970, 19 S., Referatstext Brugger.

<sup>1120</sup> Die Europa-Union und die Europäische Föderalistische Partei sprachen sich für einen EG-Beitritt aus. Im Parteiblatt der Republikaner wurde dagegen getitelt: „bis hierher und nicht weiter!“, Finger weg vor Freizügigkeit der Arbeitskräfte; Der Republikaner vom 30.11.1970; NZZ Nr. 574 vom 9.12.1970.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

fest. In einem Dreiphasenkonzept ging es für ihn um die Vermittlung zwischen den Bedürfnissen des Volks und der Verhandlungsdelegation. Während der momentanen Erkundungsphase könnte eine verfrühte Festlegung der öffentlichen Meinung auf irgendeine Modellösung die Flexibilität der Verhandlungsdelegation beschränken und zu falschen Erwartungen Anlass geben. In der nachfolgenden Zwischenphase, möglicherweise im Sommer 1971, soll die Fibel im Sinne der politischen Information mit dem Abschluss der Exploration herausgegeben werden. Im Anschluss werde der Bundesrat das Parlament unterrichten. Die Parlamentsdebatte hätte ihre Ausstrahlung auf die Bevölkerung. Mit der abschliessenden Verhandlungsphase sei der politische Willensbildungsprozess in die gewünschten Bahnen gelenkt. In der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung, dem Gremium, in dem ausgewählte politische Intellektuelle zu Wort kamen, wurde die Linie unterstützt. Jedoch wurde die rein faktische Informationspflicht des Bundesrats über Parlamentsdebatten als ungenügend kritisiert. Zum einen unterschätze man die emotionale Wirkung moderner Massenmedien, wie das Fernsehen. Zum anderen müsse die Informationspolitik über den Bund hinaus organisiert werden. Dies alles vermerkten die Mitglieder vor dem Hintergrund, dass eine Volksabstimmung mehr als möglich erschien. Leidenschaft entwickle sich im Volk erst, wenn es um ein emotionales Ja oder Nein gehe. Der „erschreckende Mangel an sachlicher Kenntnis“ und das noch herrschende Desinteresse in der Bevölkerung ergäben aber einen „erheblichen Spielraum“ für eine ausgeweitete Kommunikationsstrategie.<sup>1121</sup>

Beispielhaft entzündete sich die Frage der Informationspolitik anhand eines Artikels von Henri Stranner Anfang 1971 in der National-Zeitung. Der Artikel kann als Ausdruck mangelnden Verständnisses der Diplomatie gegenüber der Öffentlichkeit gewertet werden, muss hier aber auch als persönliches Urteil von Albert Weitnauer gesehen werden. Stranner kritisierte, dass die herrschende Diskretion auch das Misstrauen in der Öffentlichkeit wecke.<sup>1122</sup> An und für sich genommen wäre ein Artikel kaum Anlass zu einer Reaktion gewesen, doch Weitnauer fühlte sich, in dem er wegen seiner „notorischen EWG-Feindlichkeit“ angeschwärzt wurde, zu einem Gegenartikel in der NZZ provoziert. Gegenüber Jolles äusserte er:

„Ich lehne die EWG keineswegs ab, ganz im Gegenteil. Ich habe nur meine bestimmten Ansichten über die schweizerische Politik gegenüber diesem Gebilde, die sich von den Deinen nicht wesentlich unterscheiden.“<sup>1123</sup>

Seine persönlichen Beziehungen zur EWG könnten „gar nicht besser sein“, wobei er auf den persönlichen Dankesbrief des Ex-EG-Kommissionspräsidenten Jean Rey vom 14. Juni 1967 verwies. Die NZZ solle über seine zwölfjährige Tätigkeit als Handelsdiplomat schreiben, auch um Gegensteuer zu seiner bevorstehenden Versetzung nach London zu geben. Dazu verfasste er einen Bericht

---

<sup>1121</sup> Während der wirtschaftspolitische Vertreter des Deutschschweizer Fernsehens gegen den bundesrätlichen Integrationskurs eingestellt sei, sei beim Westschweizer Sender mit dem neuen Programmchef Bernard Béguin, der das *Journal de Genève* verlasse, ein genehmer Mann positioniert: AfZ NL Jolles 195: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung vom 21.11.1970 zum Thema „Europäische Integration“ 36 S. mit Diskussionsbeitrag Bretscher 5 S.

<sup>1122</sup> Die Weltwoche Nr. 1 vom 8.1.1971; National-Zeitung Nr. 12 vom 10.1.1971.

<sup>1123</sup> AfZ NL Weitnauer 9.716.: Notiz Weitnauer an Jolles vom 13.1.1971.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

über seine berufliche Laufbahn.<sup>1124</sup> Anlässlich seines Abschiedsbesuchs in Brüssel – er stand kurz vor der Annahme des Botschafterpostens in London – publizierte die NZZ einen Artikel. Er sei mindestens fünfzig Mal in Brüssel gewesen:

„Meist geschah das in aller Verschwiegenheit, und doch markieren diese Brüsseler Kontakte Botschafter Weitnauers das erste Kapitel schweizerischer Integrationsgeschichte. Es wird auf allen Seiten anerkannt, dass es Weitnauers persönliche Leistung war, als schweizerischer Verhandlungsleiter an der Kennedy-Runde nicht nur den Respekt, sondern auch die Wertschätzung seiner Partner in der Europäischen Kommission erworben zu haben. Der Ertrag war nicht nur ein ausserordentlich günstiges Verhandlungsergebnis, sondern auch eine Vertrauensbasis, welche die anschliessende Politik ‚der kleinen Schritte‘ und damit die pragmatische Lösung der meisten im Verkehr mit der EWG auftretenden Einzelprobleme ermöglichte.“<sup>1125</sup>

Weitnauer bezweckte mit dem Artikel nicht nur die Zurschaustellung seiner bewährten „pragmatischen Methode“, die die Grundlagen zum neuen Integrationskapitel geschaffen habe, wie er in seiner persönlichen Notiz verdeutlichte:

„Man stand sich zu Beginn der sechziger Jahre mit Abstand und einem gewissen Misstrauen gegenüber, während heute die persönlichen Beziehungen gar nicht besser sein könnten, was sich sehr zum Vorteil der Behandlung gerade der schwierigen Probleme – vergangenen und gegenwärtigen – ausgewirkt hat. Vielleicht wird man hierin auch eine gewisse Vorbereitung der Grundlagen für die nun einsetzende neue Phase der Auseinandersetzung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz – die Suche nach der Herstellung eines Gesamtarrangements – erblicken dürfen.“<sup>1126</sup>

Ihm ging es ebenso um die zukünftige Positionierung seiner Person selbst als Delegierter des Bundesrats für Spezialmissionen:

„Die Zukunft Europas, die Stellung der Schweiz in Europa und der Welt, die grossen weltpolitischen Zusammenhänge haben mich stets ausserordentlich gefesselt.“<sup>1127</sup>

---

<sup>1124</sup> AfZ NL Weitnauer 9.716.: Notiz Weitnauer an Jolles vom 14.1.1971; AfZ NL Weitnauer Schachtel 20w: Notiz Weitnauer vom 15.1.1971 zu Bemerkungen zu meiner beruflichen Laufbahn.

<sup>1125</sup> NZZ Nr. 45 vom 28.1.1971.

<sup>1126</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 20w: Notiz Weitnauer vom 15.1.1971 zu Bemerkungen zu meiner beruflichen Laufbahn, S. 9.

<sup>1127</sup> Ebd. S. 11.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Sein Abgang als Botschafter nach London war somit mit der Frage verbunden, wie er diese Funktion weiter ausüben konnte.<sup>1128</sup>

Eine weitere Ebene der bereits laufenden öffentlichen Meinungsbildung waren Tagungen. Längst schon häuften sich von privater oder universitärer Seite veranstaltete Seminare zur integrationspolitischen Zukunft der Schweiz.<sup>1129</sup> Als Beispiel sei hier ein vom Genfer *Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales* organisiertes Kolloquium erwähnt. Auffallend war, dass trotz des enormen Meinungspluralismus die bundesrätliche Linie kaum angegriffen wurde. Viel eher herrschten unterschiedliche Meinungen vor, wie das schweizerische Vorgehen der teilweisen Partizipation im gesamten europapolitischen Kontext zu deuten war.<sup>1130</sup>

Für die Handelsabteilung deutlich vernehmbarer waren Äusserungen von Berner Politikern. Beruhigungsversuche zu mehr Verständnis für die Diskretion von Brugger, Jolles und Eckenstein im März 1971 fruchteten nicht mehr. Dass es in der politischen Basis gäbe, war partiell Äusserungen von Schweizer Journalisten zu verdanken, die in Brüssel anwesend waren und denen die gesplante Haltung innerhalb der EG-Kommission nicht entgangen war.<sup>1131</sup> Mitte Mai 1971 stellte das EVD an den Bundesrat den Antrag zur Veröffentlichung eines Integrationsberichts.<sup>1132</sup> Der Zeitpunkt des Antrags war nicht nur innenpolitisch begründet, ebenso entsprach er dem Abschluss der Explorationsphase mit der EG.

---

<sup>1128</sup> Zu diesem Zweck führte er bei seinem Abschiedsbesuch in Brüssel ein Gespräch mit Dahrendorf über eine weitere Liberalisierungsrunde im GATT. 1966/67 fungierte er als ehrenamtlicher Vizepräsident des GATT. Nun peilte er ein Präsidentschaftsjahr an. Diesem Ansinnen schob Jolles zu dessen Bedauern im Frühling 1971 den Riegel. Die Skandinavier waren – wie die Sondierungen ergaben – dagegen, da die Schweiz schon den Generaldirektor stelle und einen lateinamerikanischen Kandidaten wünsche. In London wollte Weitnauer im Mindesten weiterhin vollständig über die Vorgänge im Integrationsgeschehen von Bern informiert zu werden; AfZ NL Weitnauer Schachtel 25; Brief Weitnauer an Jolles vom 5.2.1971; Schreiben Probst an Weitnauer vom 28.4.1971; AfZ NL Weitnauer 9.1471.: Notiz Weitnauer an von Tschärner vom 11.2.1971; AfZ NL Weitnauer 9.716.: Brief Jolles an Weitnauer vom 17.5.1971; Brief Weitnauer an Jolles vom 18.5.1971.

<sup>1129</sup> So der Titel „Die Schweiz vor der Frage der Integration“ des vom Redressement National veranstalteten Giessbach-Seminars, siehe: NZZ Nr. 442 vom 23.9.1970; weitere Tagungen: NZZ Nr. 177 vom 19.4.1971: Seminar der Universität Zürich für Ökonomiestudenten in Mürren; NZZ Nr. 208 vom 6.5.1971: Zürcher Podiumsgespräch zum Europatag.

<sup>1130</sup> Einerseits war die Teilnehmerschaft an diesem Seminar aus allen Bereichen äusserst umfassend und namhaft. Andererseits war es eines der wenigen Treffen, bei dem die welschen Teilnehmer in der Mehrzahl waren. In der Mehrzahl der Voten wurde zwischen den Zeilen ein nationales Selbstbild vertreten; die aktuellen Ereignisse seien ein notwendiger Zwischenschritt einer weitergehenden und sich intensivierenden Integration der Schweiz im dynamischen Europa; AfZ IB Vorort 274.3.5.2.: Bericht des *Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales* über das *Colloque-Séminaire* vom 27.-28.11.1970 „La Suisse devant L'Elargissement de la Communauté Economique Européenne“, mit Teilnehmerliste, 1971.

<sup>1131</sup> NZZ Nr. 113 vom 9.3.1971; AfZ NL Jolles 582: Notiz Jolles für Referat der FDP-Ausschüsse vom 17.3.1971 in Bern; NZZ Nr. 135 vom 22.3.1971; AfZ NL Jolles 582: Schreiben Bundeskanzler an Jolles vom 25.3.1971.

<sup>1132</sup> AfZ NL Jolles 582: Antrag EVD an den Bundesrat vom 14.5.1971; AfZ NL Jolles 584: Protokoll der gemeinsamen Sitzung der National- und Ständeratskommission für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 3.6.1971 in Bern, Referatstext Brugger S. 4 und 12.

### 4.2.3. Diskussionen rund um das EG-Mandat

#### 4.2.3.1. Der Integrationsbericht des Bundesrats

Das zweite Halbjahr 1971 kann im Rückblick aus fünf Gründen zur entscheidenden Phase der Verhandlungsrunde zum Freihandelsabkommen gewertet werden – dies obwohl offiziell gar nicht verhandelt wurde. In der Summe wurden essenzielle Schritte auf aussen- und innenpolitischer Ebene gemacht. Erstens stellte der nun veröffentlichte Integrationsbericht des Bundesrats den Start der öffentlichen Meinungsbildung dar – mit dem Endziel einer Volksabstimmung über das Abkommen. Zweitens trat Grossbritannien nach dem Durchbruch in den Erweiterungsverhandlungen offiziell aus der EFTA aus und provozierte eine Neudefinition der Rest-EFTA, die in Relation zur EG konkret zu gestalten war. Drittens gaben die USA eine Demarche an die EG zu den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten ein, welche die Frage des Verhältnisses zu dieser grossen Nation einer Klärung auf handelspolitischer Ebene zuführte. Viertens stellten die EG-Länder nun bilateral gegenüber einzelnen EFTA-Nichtbeitrittskandidaten formell und informell ihre Forderungen. Fünftens wurde das EG-Mandat für Verhandlungen mit ebendiesen als eine Art Verhandlungsdossier erstellt. Auch wenn im Folgenden die Prozesse im Einzelnen dargestellt werden, sind sie in ihrer Gesamtdynamik betrachtet beispielhaft für die Parallelität der Abläufe auf mehreren Ebenen. Es ging um die gegenseitige Akzeptanz einer Freihandelszone der EG mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten.

Der Zeitpunkt des EG-Ministerratsentscheids, Ende Juli 1971 ein Mandat zur Freihandelszonenlösung mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten auszuarbeiten, war gleichbedeutend mit der Ankündigung des Integrationsberichts des Bundesrats und vorgesehenen parlamentarischen Aussprachen in den Kommissionen.<sup>1133</sup> Mit dem EG-Ministerratsentscheid zur Vertiefung der Variante B (Freihandelszone) war innenpolitisch die Vorlage vorhanden, auf der Grundlage einer Freihandelslösung zu debattieren. Die Presse reagierte positiv.<sup>1134</sup> Kritische Äusserungen im Inland blieben in Bern unbeachtet.<sup>1135</sup> Vielmehr sollten der versprochene Integrationsbericht und die zeitgleich veröffentlichte Studie des Vororts zur Haltung der Privatwirtschaft die Basis einer allgemeinen Diskussion liefern. Brugger, Jolles und sein Verhandlungsteam konnten sich mit geeinter Zuversicht

---

<sup>1133</sup> Der Bundesrat begrüsst den EG-Ministerentscheid zur Gleichzeitigkeit, betonte aber weiterhin den Weg zur mittleren Lösung. Noch zu klären seien die Hauptfragen der Landwirtschaft, Wettbewerbsregeln und Schutzklauseln sowie die Entwicklungsfähigkeit; AfZ NL Jolles 584: Pressemitteilung der Schweiz zur Veröffentlichung vom 26.7.1971; AfZ NL Jolles 581: Schweizerische Presseerklärung vom 27.7.1971 zum EG-Ministerratsbeschluss.

<sup>1134</sup> Jolles lud zu einer allgemeinen Pressekonferenz. Es sorgte für Heiterkeit, als beim anschliessenden Fernsehinterview im Berner Studio die Brandsirene losging und die gesamte Presse davon Wind bekam. Jolles widmete sich während des Interviews seiner Pfeife und stopfte sie mit reichlich Dunhill-Tabak; z.B.: Gazette de Lausanne vom 28.7.1971; NZZ vom 28.7.1971; Solothurner Zeitung vom 30.7.1971; National-Zeitung vom 1.8.1971.

<sup>1135</sup> Die Forderung von HSG-Professoren zur umgehenden Aufnahme von Verhandlungen unter Einbezug der Behandlung der ausländischen Arbeitskräfte und des Kapitalverkehrs wurden in Bern nicht beachtet; AA B 20-200 Signatur 1850: Schreiben westdeutsche Botschaft in Bern an AA vom 19.7.1971: Prof. Bachmann Präsident der Schweizerischen Gesellschaft für Europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit habe Erklärung an EWG- und EFTA-Staaten-Botschaften versandt über die Arbeit der vor einem Jahr unter Vorsitz Binswanger gegründeten Studiengruppe der Europäischen Liga für wirtschaftliche Zusammenarbeit über die Position der Rest-EFTA-Staaten.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

der innenpolitischen Debatte stellen, zumal zwei Diplomaten in eine periphere Lage versetzt und bei der Bestimmung der direkten Verhandlungsdelegation nicht mehr berücksichtigt wurden. Während bei Weitnauer unterschiedliche integrationspolitische Ansichten mitunter den Ausschlag gaben<sup>1136</sup> – wie bereits in dieser Arbeit erläutert wurde – bleiben die Ursachen bei Botschafter Feller in Luxemburg aufgrund der eingesehenen Akten unklar.<sup>1137</sup> Der Integrationsbericht wurde zum vollen Erfolg für den Bund, es gab kaum kritische Äusserungen. Lange, bis in die 1990er-Jahre, galt der Text als offizielle Geschichtsschreibung der Schweiz. Für Bundesrat Brugger war der Bericht keine „Fibel“, welche die Anleitung für die Zukunft bot. Vielmehr sei es eine Zusammenfassung der Regierungssicht zum Bestehenden:

„Er ist dazu bestimmt, die Grundlage dafür zu bilden, damit die eidgenössischen Räte, aber auch die Träger der Meinungsbildung und die interessierte Öffentlichkeit, in voller Kenntnis der Zusammenhänge uns für den Weg nach Brüssel Unterstützung und Ratschläge erteilen können.“<sup>1138</sup>

Der von Eckenstein verfasste Integrationsbericht des Bundesrats war im Wesentlichen die Beantwortung der Motion Furgler (Dezember 1968). Auf 95 Seiten wurde zuerst die Entwicklung der (west)europäischen wirtschaftlichen Integration beginnend mit der Gründung der OECE 1948 ausgeführt. Als Ziel sollte die langfristige Ausrichtung der schweizerischen Europapolitik dargelegt werden. Nur die letzten 35 Seiten widmeten sich der Ausgangslage und den jüngsten Entwicklungen für die kommenden Verhandlungen mit der EG. Die Darlegung des Konzepts von besonderen Beziehungen à la Jolles verzichtete auf binnenwirtschaftliche Auswirkungen von möglichen Lösungen. Ebenso fehlten Äusserungen zu einer vorgesehenen Volksabstimmung. Entsprechend war es die dem Bundesrat in den parlamentarischen Kommissionen am häufigsten gestellte Frage, ob eine Abstimmung geplant sei. Brugger entschied sich, im Nachgang an diese Diskussionen eine persönliche Stellungnahme vorzubringen. Anlässlich der Pressekonferenz der Veröffentlichung des Integrationsberichts erklärte er, dass angesichts der Tragweite eine Volksabstimmung unbedingt nötig sei.<sup>1139</sup> Die bis dato umfangreichste Abstimmungskampagne ist Gegenstand der abschliessenden dritten Phase zum Freihandelsabkommen.

---

<sup>1136</sup> AfZ NL Weitnauer 9.716.: Brief Weitnauer an Jolles vom 16.7.1971.

<sup>1137</sup> Feller, einst Leiter des Integrationsbüros, beklagte sich über seine Randlage. Während Weitnauer sein diplomatisches Geschick bei der Auslösung Grossbritanniens aus der EFTA ausüben konnte, blieb Feller keine Alternative vorbehalten. Er sah seine Aufgabe mit der Gründung der Botschaft und der Überzeugungsarbeit beim luxemburgischen Aussenminister Thorn als erfüllt an; AfZ NL Jolles 584: Schreiben Feller an EPD vom 2.7.1971; Schreiben Feller, Schweizer Botschafter in Luxemburg, an Jolles vom 23.7.1971; AfZ NL Jolles 586: Brief Feller an Jolles vom 21.10.1971.

<sup>1138</sup> AfZ NL Jolles 584: Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten und Aussenwirtschaftskommission vom 26.8.1971, 32 S., S. 31.

<sup>1139</sup> Bericht des Bundesrats: Die Entwicklung der europäischen Integrationsbestrebungen und die Haltung der Schweiz vom 11.8.1971; Presserohstoff vom 8.9.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Die Pole wurden politisch einerseits durch den Direktor des Gewerbeverbands Otto Fischer, der einen statischen Freihandelsvertrag favorisierte, und andererseits durch Walter Renschler, dem Präsidenten der Europa-Union abgesteckt. Während Renschler kaum über die Position von Jolles hinausging, kritisierte Fischer die Evolutivklausel eines Abkommens. Das „Fuhrwerk“ sollte nicht „überladen“ werden.<sup>1140</sup> Würde aber das Abkommen zu weit gehen, sei es „ohne allzu grosse Schwierigkeit möglich“, es in der Volksabstimmung zu Fall zu bringen.<sup>1141</sup> Insgesamt hiess das Parlament in seiner Debatte die Marschroute des Bundesrats gut. Die NZZ wählte dramatische Worte: „Im Blick auf diese Geschlossenheit von Parlament und Regierung fällt das Wort der historischen Stunde.“ Nüchtern betrachtet blieb eine Opposition gegen ein Freihandelsabkommen aus. Die CVP stimmte mit der Bundesratspolitik überein, fragte sich in einer Stellungnahme, warum der Bericht erst drei Jahre nach der eigenen Motion (Furgler) erschien. Sie verlangte eine langfristige Konzeption der Europapolitik, die harmonisch in die Aussenpolitik eingebaut sei. Furgler selbst äusserte sich im Nationalrat: „Wir wollen Europa aktiv mitgestalten und nicht passiv gestaltet werden.“ Im Dezember 1971 wurde er in den Bundesrat gewählt. Auch die Reaktionen in der Presse verliefen überwiegend positiv. Willy Zeller von der NZZ redete von einem „aufrichtigen Dokument“ mit einem „gültigen und umfassenden Überblick über die Geschichte und das Wesen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Europas in der Nachkriegszeit“.<sup>1142</sup>

Während einige kritische Stimmen keine Beachtung fanden,<sup>1143</sup> war ein Aspekt von delikater Natur. Der Bericht zeigte zwar die Folgerichtigkeit der historischen Entwicklung auf, doch einzig und allein zu dem Zweck, das kommende Abkommen zu legitimieren. Eine finale Ausrichtung der Schweiz auf die EG sollte peinlichst vermieden werden. Zwei Episoden zum Integrationsbericht, eine zu einer langfristigen Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion und eine zum Verhältnis zur UNO, geben dazu näher Aufschluss. Es war Marcel Beck, Professor für Geschichte an der Universität Zürich und Mitglied der Arbeitsgruppe für Historische Standortbestimmung, der sich öffentlich traute, eine etwas andersartige Interpretation des Integrationsberichts vorzunehmen. Beck griff die Grundthese des Berichts auf, wonach die EG und die EFTA wie ebenbürtige Partner dargestellt werden. In Wahrheit aber gehe es im Bericht um die Annäherung der Schweiz an die EWG und nicht um einen Erfolg der EFTA, die EG zu einer Freihandelszone gezwungen zu haben. Beck begrüsst daher die „europäische Morgenröte“, die nach Schaffners früherem Kurs viel zu weit gehen würde. Die Ansicht Becks wandte sich gegen den bundesrätlichen Stil, der den offiziellen Mythos untermauerte, wonach sich die elfjährige Trennung Westeuropas nun einem Ende zugeführt sah. Weitnauer als Präsident der Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung kritisierte in einem

---

<sup>1140</sup> Die am zweithäufigsten gestellte Frage, war die nach den finanziellen Auswirkungen. Brugger relativierte, man könne dies vorerst einmal abwarten; AfZ NL Jolles 584: Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten und Aussenwirtschaftskommission vom 26.8.1971, 32 S.; AfZ NL Jolles 586: Handnotizen Jolles der Sitzung der ständerätlichen Kommissionen für Aussenwirtschaft und für auswärtige Angelegenheiten vom 9.9.1971 und Pressemitteilung; NZZ Nr. 421 vom 10.9.1971; Vaterland vom 10.9.1971.

<sup>1141</sup> Gewerblicher Pressedienst vom 27.9.1971, S. 441-450.

<sup>1142</sup> NZZ Nr. 424 vom 12.9.1971; AfZ NL Jolles 586: Pressemitteilung CVP vom 22.9.1971; NZZ Nr. 451 vom 28.9.1971.

<sup>1143</sup> Auch Verbände mit geringem Einfluss meldeten sich zu Wort. Die Erklärung von Bern verlangte parallel zum EG-Freihandelsabkommen Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer; NZZ Nr. 486 vom 19.10.1971.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Brief an Beck dessen Interpretation, nachdem dieser einen offenen Brief an Bundesrat Brugger gerichtet hatte. Das Parlament habe über ein Freihandelsabkommen zu debattieren. Die Entwicklung der EG sei ungewiss. Daher sei eine Diskussion um die Wirtschafts- und Währungsunion verfrüht.<sup>1144</sup>

Nicht an die Öffentlichkeit ging die interne Kritik am Entwurf des UNO-Berichts aus der Feder des EPD. Auf Antrag der Handelsabteilungsführung wurde die Stelle abgeändert, wonach „selbst die wirkungsvollste Form der partiellen Teilnahme mit derart schwerwiegenden Nachteilen behaftet sei, dass zur Sicherung des für unsere Interessenwahrung erforderlichen Mitspracherechts nur der Vollbeitritt [zur UNO] übrigbliebe.“ Der Satz im Schlusskapitel lief der Integrationskonzeption diametral entgegen.<sup>1145</sup> Falls die Argumentation zum Zeitpunkt veröffentlicht werde, wenn über Mitspracherechte mit der EG öffentlich diskutiert werden sollte, konnte dies unzulässige Schlussfolgerungen für das Arrangement mit der EG zulassen.<sup>1146</sup> Im Mitbericht des EVD wurden entsprechende Textänderungsvorschläge eingebracht. Der UNO-Bericht des Bundesrats wurde dementsprechend bereinigt.<sup>1147</sup> Implizit zeigt die Episode auf, dass eine Regelung mit der EG gegenüber einem angestrebten UNO-Beitritt den Vorzug erhielt. Erst 1986 stimmte die Schweiz über einen UNO-Beitritt ab – mit deutlich negativem Ausgang.

Das Pendant zum historisch-politischen Bericht des Bundes war der wirtschaftliche Bericht des Vororts. Er blieb die einzige umfassende Umfrage der Privatwirtschaft.<sup>1148</sup> Da mehrfach Ergebnisse der Vorortstudie durchgesiebert waren, überraschte deren Inhalt bei der Veröffentlichung nach zweieinhalb Jahren Ausarbeitung nicht. Sie wurde aber als Meilen- und Prüfstein für die EG-Gespräche und als Bekenntnis der Industrie zur freien Marktwirtschaft gewertet.<sup>1149</sup> Und legitimierte die handelspolitischen Interessen der Industrie in der Öffentlichkeit. Sofern die handelspolitische Autonomie der Schweiz gewahrt bleibe, unterstütze die Privatindustrie den integrationspolitischen Kurs des Bundesrats. Der Bericht entsprach exakt dem Einschwenken der EG auf die Freihandelszonenlösung im Sommer 1971.<sup>1150</sup>

---

<sup>1144</sup> Badener Tagblatt Nr. 235 vom 9.10.1971; AfZ NL Weitnauer Schachtel 38: Offener Brief Beck an Brugger vom 15.1.1972; AfZ NL Weitnauer 9.94: Brief Weitnauer an Marcel Beck, ca. Januar 1972.

<sup>1145</sup> AfZ NL Weitnauer 9.208.: Notiz Weitnauer an Brugger vom 19.10.1971.

<sup>1146</sup> AfZ NL Jolles 1289: Notiz Jolles an Brugger vom 19.10.1971.

<sup>1147</sup> AfZ NL Jolles 1289: Mitberichts des EVD vom 11.11.1971 zum Antrag des EPD vom 15.10.1971; Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 17.11.1971 über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969-1971.

<sup>1148</sup> Der Schweizerische Bauernverband beschäftigte sich mehr mit einzelnen Verhandlungsthemen, wie Holz oder Weinkontingente. Im Verband musste durch den plötzlichen Hinschied des bisherigen Delegierten für Handelsfragen Jeanrenaud erst sein Nachfolger (Wyler) in die Thematik eingearbeitet werden; SBV: Protokolle der Sitzungen vom 7.6. und 7.7.1971; AfZ NL Jolles 587: Notiz Jolles vom 17.11.1971: Aufzeichnung über Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 17.11.1971, S. 3-4.

<sup>1149</sup> Schweizerische Handelszeitung Nr. 28 vom 15.7.1971.

<sup>1150</sup> Bereits im April 1971 begannen interne Abklärungen über Zoll- und Ursprungsfragen. Die Berner Politik wurde gezielt mit entsprechender Information der UNICE und ihrer Mitgliedsverbände unterstützt; AfZ IB Vorort 274.3.8.1.3.: Rundschreiben Vorort an die Sektionen vom 5.4.1971; AfZ IB Vorort 274.3.8.1.1.: Antwortschreiben Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie vom 24.5.1971; AfZ IB Vorort 1.5.3.20.: Protokoll der Vorortssitzung vom 28.6.1971, S. 13-19.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Inhaltlich handelte es sich bei der Vorortstudie um eigentliche Branchenberichte. In der Zusammenfassung wurden die wichtigsten Postulate noch einmal gelistet. Die Teilnahme an der Umfrage war erfreulich, denn über sämtliche Branchen nahmen Firmen mit insgesamt 340'000 Arbeitnehmern im In- als auch Ausland teil.<sup>1151</sup> Die grosse Mehrzahl der Unternehmen gab der „Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes“ gegenüber einem EG-Beitritt oder einer handelspolitischen Isolierung den Vorzug. Aus diesem Grund werde die bundesrätliche Richtung unterstützt, wobei die handelspolitische Autonomie bestehen bleiben müsse. Hauptelement war die Bewahrung der gesamten Wirtschaftspolitik (Punkt 6 bei den Schlussfolgerungen):

„Die Probleme der autonomen schweizerischen Wirtschaftspolitik beschäftigen den schweizerischen Unternehmer in höherem Masse als die Integration. Im Vordergrund stehen die Fragen des Arbeitsmarktes sowie des Geld- und Kapitalmarktes (Produktionsfaktoren). Es ist die schweizerische Wirtschaftspolitik, die auf diese Elemente den grössten Einfluss hat. Die Eignung unseres Landes als Standort industrieller Unternehmen und solcher der Dienstleistungszweige hängt denn auch weitgehend ab von der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik, der schweizerischen Kredit- und Währungspolitik (z.B. Zinsfuss), der schweizerischen Finanzpolitik (z.B. Steuerniveau) und der schweizerischen Sozialpolitik. [...] Daraus lassen sich auch die fast durchwegs geäusserten Bedenken erklären, wirtschaftspolitische Kompetenzen an die Europäischen Gemeinschaften abzutreten.“<sup>1152</sup>

Zudem fürchteten viele Unternehmen mit der angestrebten Zollfreiheit wesentliche Anpassungsprozesse, die zu Umstrukturierungen führen würden. Dennoch wurde betont, dass die schweizerische Wirtschaft seit langem über Produktionsverlagerungen und andere Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit dem Ausland „faktisch bereits in die europäische Wirtschaft integriert“ sei. Alles in allem war der Bericht eine deutliche Absage an einer Beteiligung an einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie gestaltender Mitwirkung mit engen institutionellen Bindungen. Es müssten politisch und wirtschaftlich vertretbare Zusammenarbeitsformen gesucht werden. Auch wenn die Grundaussage des Berichts eher in der konservativen Ecke anzusiedeln war, widersprach er nicht dem Ziel in Bern, ein Freihandelsabkommen zu erreichen.<sup>1153</sup>

---

<sup>1151</sup> Auf Druck des Vereins Schweizerischer Maschinenindustrieller wurde der Bericht nochmals überarbeitet, um gewisse Aussagen zu nüancieren, womit der Eindruck einer mangelnden Profilierung vermieden werden sollte; AfZ IB Vorort 1.5.3.20.: Protokolle der Vorortssitzungen vom 1.3.1971, S. 21, und vom 19.4.1971, S. 14.

<sup>1152</sup> SHIV: Wirtschaftspolitische Aspekte der Europäischen Integration aus schweizerischer Sicht. Ergebnisse einer Untersuchung des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins. Zürich 1971, S. 259.

<sup>1153</sup> Einzelne Branchen, wie die chemische, schätzten die nichttarifäre Handelshemmnisse bedeutender als Zollschränken ein; SHIV, 1971, S. 258-262; NZZ Nr. 316 vom 11.7.1971.

#### 4.2.3.2. Auswirkungen des Austritts Grossbritanniens aus der EFTA

Damit Grossbritannien der EG beitreten konnte, musste das Land aus der EFTA austreten. Im Rückblick urteilte der für die Schweiz wichtigste britische Unterhändler Con O'Neill, die Schweiz habe den Widerstand beim Rückzug Grossbritanniens angeführt. Dieser persönliche Befund lässt sich anhand der Quellenlage nicht bestätigen.<sup>1154</sup> Nachdem das Datum für die formelle Unterzeichnung des Beitrittsvertrags auf den 22. Januar 1972 gesetzt wurde, gab Grossbritannien noch vor Ende 1971 den Rückzug aus der EFTA-Konvention bekannt. Zu diesem Zeitpunkt war bereits voraussehbar, dass der EFTA-Freihandel auf den EG-Raum ausgeweitet werden würde. Auch Grossbritannien und die Schweiz waren sich darin einig.<sup>1155</sup> Neben der Frage wie und wann Grossbritannien aus der EFTA ausscheiden sollte, waren zwei weitere Punkte im Verhältnis zur Schweiz relevant. Erstens lud die EG Grossbritannien zu Konsultationen über EFTA-Nichtbeitrittskandidaten ein. Zweitens nahm das Inselreich eine Mittlerposition im Verhältnis zu den USA ein.<sup>1156</sup>

Förderlich betreffend das Wohlverhalten gegenüber den Nichtbeitrittskandidaten war der entscheidende Durchbruch der Beitrittsverhandlungen der EG an einem bilateralen Spitzentreffen zwischen Frankreich und Grossbritannien (Pompidou – Premierminister Edward Heath) Ende Mai 1971.<sup>1157</sup> Nach dem Durchbruch der Beitrittsverhandlungen Grossbritanniens wurden die letzten Dossierfragen angegangen. Dazu gehörte auch das Verhältnis der künftig um das Land erweiterten EG zur Rest-EFTA. Erleichtert reagierte die britische Diplomatie auf den (nur) Freihandelslösungsvorschlag im EG-Kommissionsbericht von Mitte 1971.<sup>1158</sup> Ende September gab das Handels- und Industrieministerium einen Leitbericht heraus. Weil die schweizerische Konzeption sich am nächsten mit den EG-Vorstellungen deckte, schnitt diese bei den Briten gut ab. Für die Briten war es wichtig, dass die EFTA-Zollfreiheit – immerhin 11% der Exporte – aufrechterhalten blieb. Deshalb waren sie für ein gleichzeitiges Inkrafttreten der Abkommen mit den Beitritten. Für ein einfaches, aber umfassendes Freihandelsabkommen sprach ebenfalls die GATT-Konformität. Der Widerstand der USA konnte so mit dem Hinweis gebrochen werden, ein Freihandelsabkommen im Industriegüterbereich gehe nicht über die EFTA-Konvention hinaus. Im Gremium der Europa-Arbeitsgruppe, welches mit wichtigen Beamten der einzelnen Ministerien bestückt war, wurden die offenen Fragen diskutiert. Der Hauptpunkt betraf die Kündigung der EFTA-Mitgliedschaft. Die Problematik erschloss sich aus der einjährigen Kündigungsfrist. Würde der Austritt auf Ende 1972 bekannt gegeben, müsste dies auf Ende dieses Jahres bereits getan werden. Andernfalls resultierte eine Doppelmitgliedschaft 1973. Es wurde intern beschlossen, den *Withdrawal* auf Ende Jahr bekannt zu geben.<sup>1159</sup>

---

<sup>1154</sup> Con O'Neill: *Britain's Entry into the European Community. Report by Sir Con O'Neill on the Negotiations 1970-1972*. London 2000, S. 328.

<sup>1155</sup> PRO BT 241/2473: EFTA 56/71 vom 22.12.1971: Bericht des EFTA-Rats an die Minister zum Rückzug aus der Konvention.

<sup>1156</sup> PRO FCO 30/1017: Interne Notiz FO O'Neill an Statham vom 8.7.1971.

<sup>1157</sup> Ausser der Aufrechterhaltung der EFTA-Zollfreiheit hatten die Briten kaum Vorstellungen über die Nichtbeitrittskandidaten entwickelt; PRO FCO 30/1017: Notiz FCO vom 26.4.1971; AfZ NL Jolles 582: Agenturmitteilung Centroform vom 24.5.1971; Statement Heath zum Besuch in Paris.

<sup>1158</sup> AfZ NL Jolles 595: Telegramm Weitnauer an Integrationsbüro vom 14.6.1971; PRO FCO 30/1017: Brief britischer Botschafter in Bern an Statham vom 27.7.1971.

<sup>1159</sup> PRO BT 241/2472: Bericht WEG(71) 47 vom 12.10.1971: Rückzug aus EFTA; Notiz Preston, *Minister of Trade*, vom 25.10.1971 VS 362 Ext 2345; Minutes des 17. Treffens der *Working Group on Europe* vom 15.10.1971; PRO CAB 134/3462: *Minutes der Working Group on Europe* 1971 18. Sitzung vom 22.10.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Bei den einzelnen problematischen Produktgruppen waren kaum schweizerische Spezialitäten betroffen. Beispielsweise wurden verarbeitete Landwirtschaftsprodukte in den EG-Verhandlungskatalog als speziell britische Begehren aufgenommen.<sup>1160</sup> Die Befürchtungen der heimischen Uhrenindustrie blieben schliesslich unbegründet.<sup>1161</sup> Die Konfliktlinien bestanden mit den nordischen EFTA-Ländern, allen voran Schweden. Auf allgemeiner Ebene gingen die Forderungen Schwedens der Beteiligungsformen an der EG den Briten zu weit, im Speziellen erwies sich das skandinavische Begehren nach einem Freihandel für das Produkt Papier als schwierig.<sup>1162</sup> Demgegenüber blieb das Verhältnis zur Schweiz für einmal konfliktlos. Entsprechend liefen die diplomatischen Kontaktnahmen ab.<sup>1163</sup> Als Grossbritannien den EFTA-Rücktritt bekannt gab, lagen die Probleme eher bei den anderen Beitrittskandidaten Norwegen und Dänemark, die sich nicht zu diesem Schritt ermutigen konnten. Diese lehnten den Entscheid Grossbritanniens am heftigsten ab, weil interne EFTA-Konsultationen ausblieben.<sup>1164</sup> Als Grossbritannien zur Anhörung bei der EG zu den Nichtbeitritts-

---

<sup>1160</sup> PRO BT 241/2472: Notiz BT vom 6.10.1971: Treffen mit Vertretern CBI vom 27.9.1971 zu den Abkommen mit den Nichtbeitrittskandidaten.

<sup>1161</sup> Aus der britischen Industrie kam die Konkurrenzangst aus dem Uhrenbereich, ein Spezialfall, wie sich herausstellte. Die Importeure verlangten einen Wiederaufbau der Zölle, weil die Lage gegenüber der Schweiz für unfair gehalten wurde. Die Uhrenproduzenten selbst relativierten demgegenüber den Umstand, und auch das Handelsministerium sah darin kaum ein Problem. Eine Uhrenfirma befürchtete dagegen den Verlust der *Commonwealth* Märkte, besonders des kanadischen. Dies wurde mit der Gefahr von erheblichen Verlusten an Arbeitsplätzen in der Stadt Dundee verbunden. Das Handels- und Industrieministerium versprach auf Druck aus dem *House of Commons* eine Berücksichtigung. Nach einem entsprechenden Besuch des Ministers in Dundee stellte dieser fest, dass sich die Kritik gegen die Gefahr der schweizerischen Konkurrenz richtete. Kurz darauf fand aber der Durchbruch der Uhrenverhandlungen zwischen der Schweiz und der EG statt. Diese Lösung wurde von der entsprechenden Firma *Timex Watches* akzeptiert; PRO BT 241/2472: Schreiben der *Watch & Clock Importers Association* an John Davies, *Department of Trade & Industry* vom 6.8.1971; Schreiben *TIMEX Limited Corporation Dundee* an George Thomson *House of Commons* vom 16.10.1971; Schreiben George Thomson an John Eden, *Minister of State Department of Trade & Industry* vom 20.10.1971; PRO BT 241/2473: Bericht über den Besuch Preston, Minister für Industrie, in Dundee am 9.11.1971, Nr. 172/71; Bericht über das Treffen mit *Timex Watches* und Preston-Ersatz G.A. Barry am 18.11.1971, BT intern vom 19.11.1971.

<sup>1162</sup> PRO CAB 134/3464: Bericht der WEG (71) 37 vom 28.9.1971: Note des *Department of Trade and Industry*; PRO CAB 134/3462: *Minutes der Working Group on Europe* 15. Sitzung vom 30.9.1971.

<sup>1163</sup> Z.B.: PRO FCO 30/1017: Notiz O'Neill an Statham vom 5.10.1971; PRO FCO 30/1017: Notiz John Mason an Robinson vom 26.10.1971; Notiz Robinson an O'Neill vom 28.10.1971; Notiz zu Telefonanruf Weitnauer bei Rippon vom 29.10.1971.

<sup>1164</sup> PRO BT 241/2472: Telegramm FCO Nr. 574 an die britischen Botschaften vom 1.11.1971; Telegramm Nr. 383 der britischen Delegation, Palliser, in Brüssel, an FCO vom 2.11.1971; PRO BT 241/2473: Interne Notiz W. Hughes an Preston vom 30.11.1971; AfZ NL Jolles 587: Bericht EVD an den Bundesrat vom 18.11.1971: Resultate der EFTA-Ministerkonferenz vom 4.-5.11.1971 in Genf.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

kandidaten eingeladen wurde, argumentierte man ganz im Sinne der Schweiz. Ein wesentlicher Einfluss auf die EG-Mandatserstellung für die kommenden Verhandlungen mit der Rest-EFTA blieb aus.<sup>1165</sup>

Die Position der Schweiz für die Verhandlungen mit der EG verbesserte sich in dem Masse, wie sie sich für Schweden verschlechterte. Grundsätzlich waren Finnland und Österreich auf der Linie der Schweiz. Auch mit Schweden bestanden viele Gemeinsamkeiten über die Frage, wie das EG-Verhandlungsmandat gestaltet werden sollte.<sup>1166</sup> Doch Schweden – über den Inhalt des EG-Kommissionsberichts masslos enttäuscht<sup>1167</sup> – gab eine Demarche bei der EG ein, die eine Assoziation mit einer Zollunion sowie ein entsprechendes Kooperationsorgan forderte und die Übernahme der EG-Wettbewerbsregeln anbot. Auch eine zeitliche Verschiebung des Abkommensabschlusses wurde in Kauf genommen. Die schwedische Haltung provozierte eine klare und sofortige Stellungnahme der Schweiz für die Variante B einer Freihandelslösung. Entsprechend wurde auch eine Demarche abgegeben. Sowohl von der Schweiz als auch von der EG wurde das Verhalten Schwedens zwiespältig aufgenommen.<sup>1168</sup>

Die Stimmung in den skandinavischen Ländern verschlechterte sich zusehends. Einmal war da eine mögliche Intervention der Sowjetunion zu einem Abkommen der Finnen mit der EG. Dann war die Situation in Norwegen über einen Beitritt innenpolitisch unsicher. Sie lagen mit der

---

<sup>1165</sup> Irland hatte gegenüber der Schweiz ein Interesse an Exporten von Schafen und Schokoladenpulver. Dänemark und Norwegen nahmen mehrheitlich Rücksicht auf die skandinavischen Partner. Dänemark war für einen gewissen Einschluss von Agrargütern und sprach sich gegen Papierquoten aus; PRO BT 241/2544: Sprechnotiz Grossbritannien für die Konsultation über die EFTA-Nichtbeitrittskandidaten vom 16.11.1971; HAEC BAC 86/2005 367: Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission an die Kommissionsmitglieder vom 16.11.1971, SEC(71) 4099; AfZ NL Jolles 587: Bericht EFTA vom 17.11.1971: EFTA/BR 68/71. über Information der Beitrittskandidaten der 6 Nichtbeitrittskandidaten der EFTA vom 16.11.1971 in Brüssel. Annex I Dänische Stellungnahme. Annex II Norwegische Stellungnahme. Annex III britische Stellungnahme.

<sup>1166</sup> Gemeinsamkeiten Schweiz und Schweden: keine Ausnahmen (vor allem beim Papierhandel) wegen Abschwächung des Freihandelszonencharakters, keine unilateralen Agrarkonzessionen, für kumulativen Ursprung, limitierte Schutzklausel für Nichtharmonisierung, möglichst lange EFTA-Übergangsregelung für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, möglichst offenes und flexibles EG-Mandat. Einzig Finnland war gegen eine Evolutivklausel. Schweden blieb bei seinem Wunsch nach einer Zollunion und hielt angemessene Wettbewerbsregeln im Kartellrecht und bei staatlichen Beihilfen für nötig (aber keine Revisions- und Kündigungsklausel). Die Schweiz wollte kein doppeltes Recht, sondern nur „Wettbewerbsgrundsätze“ verankern, um „Verstösse durch die interne Rechtsprechung zu verhindern.“ Sie wünschte sich auch Bestimmungen über das staatliche Einkaufswesen; Zusammengefasst aus: AfZ NL Jolles 586: Telegramm Languetin an schweizerische Botschaft London vom 28.9.1971; Aufzeichnung über das Treffen der vier EFTA-Neutralen vom 27.9.1971 in Wien, vom 7.10.1971; Notiz Jolles vom 1.10.1971: über Vorbereitung des Verhandlungsmandats für die Nichtbeitrittskandidaten nach der EG-Ministerratssitzung vom 20.9.1971.

<sup>1167</sup> AfZ NL Jolles 581: Notiz Jolles vom 19.6.1971.

<sup>1168</sup> AfZ NL Jolles 595: Telegramm schweizerische Botschaft in Köln an Integrationsbüro vom 9.7.1971; Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 16.7.1971; Telegramm schweizerische Botschaft in Stockholm an Integrationsbüro vom 19.7.1971; AfZ NL Jolles 613: Schwedische Deklaration vom 6.9.1971 mit einer Rede von Olof Palme; AfZ NL Jolles 596: Telegramm Franz Blankart, Schweizerische Mission bei den EG, an Integrationsbüro vom 6.9.1971.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

EG über Fischereifragen im Clinch. Hinzu kam, dass Frankreich eine Ausnahmeregelung für den Papiersektor verlangte. Dies waren vitale Interessen von Schweden und Finnland.<sup>1169</sup> Kurz und knapp: Die britische Linie entsprach nun ganz der schweizerischen. Von Konflikten innerhalb der EFTA wurde die Schweiz nicht mehr betroffen.

##### 4.2.3.3. Das Verhältnis zu den USA und die Währungspolitik

Bereits mehrfach wurde in der Studie angedeutet, dass sowohl die EG als auch die EFTA-Länder ein GATT-konformes Abkommen für die EFTA-Nichtbeitrittskandidaten anstrebten. Der GATT-Vertrag erlaubte in Artikel 24 regionale Freihandelszonen und Zollunionen, sofern sie im Hauptkriterium möglichst den gesamten Handel umfassten („*substantially all the trade*“) und unter das Hauptziel subsumiert werden konnte, den weltweiten Meistbegünstigungshandel nicht zu diskriminieren. Dafür bedurfte es einer Notifizierung im GATT.<sup>1170</sup> Die vage Formulierung liess dabei einigen Interpretationsspielraum offen und führte wie im Folgenden dargestellt wird, zu erheblichem Konfliktpotenzial.

Wie bereits in der Studie zur Kennedy-Runde ersichtlich ist, war das GATT das globale Zoll- und Handelsabkommen, in dem die USA zielstrebig das Verhältnis zu den anderen westlichen Nationen zu regeln gedachte. Mit der Kennedy-Runde erwuchs in Gestalt der EG ein zweiter grosser Handelsblock, der den USA gleichwertig gegenüberstand. Bei der Regelung des Nahverhältnisses der EFTA-Nichtbeitrittskandidaten mit der EG ging es den USA vor allem um deren Einwände im globalen Zusammenspiel gegen präferentielle Handelsabkommen der EG, die den Handel der USA beeinträchtigen konnten. Aus diesem Grund gaben die USA im November 1971 eine Demarche bei der EG ab. Darüber hinaus löste der sogenannte Nixon-Schock im August 1971 eine Währungskrise aus, die schliesslich zum Wechsel von fixen zu flexiblen Wechselkursen führte (Endphase des Bretton Woods-Systems). Zugleich trug die währungspolitische globale Unsicherheit dazu bei, dass die Schweiz an Schritten der EG zur Währungsunion vorderhand nicht teilnahm. Handels- und währungspolitische Angelegenheiten vermengten sich und waren schliesslich der Auslöser, dass eine neue GATT-Runde vorbereitet wurde (die sogenannte Tokio-Runde 1973-1978). Der Widerstand der USA gegen die Abkommen mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten konnte in diesem Zusammenhang schliesslich gebrochen werden.<sup>1171</sup>

---

<sup>1169</sup> AfZ NL Jolles 596: Telegramm schweizerische Botschaft in Köln an Integrationsbüro vom 24.9.1971; Telegramm schweizerische Botschaft in Stockholm an Integrationsbüro vom 2.12.1971; Telegramm schweizerische Botschaft in Helsinki an Integrationsbüro vom 2.12.1971; AfZ NL Jolles 597: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 12.1.1972.

<sup>1170</sup> Senti, 2013, S. 129-159; Hans-Peter Duric: Die Freihandelsabkommen EG / EFTA. Die rechtliche Problematik. Baden-Baden 1991, S. 34-44.

<sup>1171</sup> Zum Verhältnis der USA gegenüber Westeuropa, insbesondere der EG, unter der Präsidentschaft von Richard Nixon 1969-1974, deren Literatur grundlegend eine Verschärfung der handelspolitischen Konflikte feststellt: Matthias Schulz und Thomas A. Schwartz (Hg.): *The Strained Alliance. U.S.-European Relations from Nixon to Carter*. Cambridge 2010; Andreas Dür: *Protection for Exporters. Power and Discrimination in Transatlantic Trade*. Ithaca 2010, S. 131-158; Geir Lundestad: *The United States and Western Europe since 1945. From „Empire“ to Transatlantic Drift*. Oxford 2003, S. 175-200.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Aufgrund der möglichen diskriminierenden Auswirkungen auf den US-Handel lehnten die USA präferentielle Abkommen der EG ab. Dies galt bereits für sämtliche handelspolitische Europa-initiativen ab der Kennedy-Runde (1963-1967). Damals hätte eine EFTA-EWG-Allianz zu einem Ungleichgewicht im GATT geführt. Stattdessen gingen die USA eine informelle strategische Partnerschaft mit den EFTA-Ländern ein. Es hätte auch der europapolitischen Konzeption der USA widersprochen. Eine rein wirtschaftlich motivierte europäische Freihandelszone ohne politischen Inhalt wollten die USA nicht akzeptieren. Der politische Charakter der EG würde verloren gehen. Sie hätte einer Schwächung des atlantischen Gedankens entsprochen. Grossbritannien konnte dabei das Interesse am EG-Beitritt verlieren.<sup>1172</sup> Als Grossbritannien 1967 das zweite Beitritts-gesuch stellte, wurde der Schritt entsprechend begrüsst.<sup>1173</sup> Doch nachdem im Anschluss die Arrangement-Diskussionen 1968 aufkamen, nahmen die USA offiziell gegen diese Stellung. Das *State Department* reichte in Bonn und bei der EG-Kommission eine Demarche ein, mit den gleichen Argumenten wie zur Zeit der Kennedy-Runde.<sup>1174</sup> Insbesondere gegenüber der BRD wurde mit dem Abzug von dort stationierten politisch wichtigen Truppenkontingenten gedroht. Dies war ein Zeichen einer deutlich aggressiveren Haltung gegenüber der EG, als noch Anfang der 1960er-Jahre.<sup>1175</sup>

Vom Haager EG-Gipfel 1969 bis zur Veröffentlichung des EG-Kommissionsbericht Mitte 1971 verhielten sich die USA gegenüber einem Nahverhältnis der EG mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten relativ ruhig. Grundsätzlich war man gegen eine Assoziation der Nichtbeitrittskandidaten, insbesondere der Neutralen. Zuerst sollte aber der Erfolg der Verhandlungen zur Erweiterung um Grossbritannien abgewartet werden, ehe aktiv opponiert werde.<sup>1176</sup> Dies war lediglich die eine Seite

---

<sup>1172</sup> Vgl.: *Foreign Relations of the United States, 1964-1968: Volume XIII Western Europe Region*. Nr. 13, S. 30-31: Zirkular Telegramm Rusk an US-Botschaften in Westeuropa vom 26.3.1964; *Foreign Relations of the United States, 1964-1968: Volume VIII International Monetary and Trade Policy*, Nr. 279, S. 715-716: Brief Auchincloss an Herter vom 23.3.1965; JFKL Herter Papers Box 15: Notizen State Department vom 18. und 19.11.1965: Diskussion Coulson, EFTA-Generalsekretär, mit John Leddy, *Assistant Secretary European Affairs*.

<sup>1173</sup> LBJL Anthony M. Solomon Papers: Box 8: Telegramm Rusk an die europäischen US-Botschaften Nr. 131558 Zirkular vom 4.2.1967; LBJL National Security File: Europe Box 163: Bericht vom 21.4.1967: *Notes on Key European Issues*.

<sup>1174</sup> *Foreign Relations of the United States, 1964-1968: Volume XIII Western Europe Region*. Nr. 302, S. 691-692: Telegramm Rusk an US-Botschaft vom 23.4.1968, Nr. 1655Z.; BAR Koblenz B 136 Signatur 8109: Notiz Meyer, Bundeskanzleramt, vom 12.11.1968.

<sup>1175</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8109: Antwortsentwurf Lahr vom 26.11.1968, verschickt am 29.11.

<sup>1176</sup> *Richard Nixon Presidential Library (RNPL) National Security Council Files: CO Europe General Box 667: Bericht Bob Osgood vom 15.1.1970: A Review of United States Policy Toward Europe*, Entwurf 35 S.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

der Medaille. Auf der anderen Seite waren die USA bis 1970 handelspolitisch handlungsunfähig. Protektionistische Strömungen und Meinungsverschiedenheiten innerhalb der neuen Administration unter Präsident Richard Nixon lähmten jeglichen Versuch einer handelspolitischen Offensive.<sup>1177</sup> Die Konzeptualisierung der Aussenhandelspolitik blieb somit in ihren Ansätzen stecken.<sup>1178</sup> Zum einen verdeutlichte sich dies an der inhaltlich auf die Handelspolitik bezogenen farblosen Nixon-Reise nach Europa im Februar 1969.<sup>1179</sup> Zum anderen blieben die Bemühungen bis Ende 1970 erfolglos, ein neues Handelsgesetz zur Lancierung einer neuen GATT-Runde zu schaffen (*Trade Bill* u. a. mit ASP-Abschaffung für eine „Nixon-Runde“). Auch der neue starke Mann im Stab Nixons, der Sicherheitsberater Henry Kissinger, blieb eine offizielle Antwort auf die Frage nach der Handels- und Europapolitik schuldig.<sup>1180</sup>

---

<sup>1177</sup> Als die protektionistischen Strömungen Ende 1968 einigermaßen eingedämmt werden konnten, wurden erste Arbeiten für eine künftige GATT-Runde aufgenommen. 1969 brachen interne Meinungsverschiedenheiten über die Rolle des *Special Representative of Trade* aus. Roth, selbst Inbegriff für eine liberale Handelspolitik, trat schon zuvor zurück. Die Lösung wurde gefunden, indem die Abteilung ein eigenständiges *Executive Office* des *White House* unter dem Nachfolger Carl Gilbert – einem ebenfalls liberal eingestellten Mann – verblieb, physisch aber im Gebäude des Handelsdepartements eingegliedert wurde; AfZ NL Weitnauer Schachtel 20u: Notiz Weitnauer vom 4.12.1968 zu Gespräch mit Roth, US-Botschafter GATT anlässlich der GATT-Jahrestagung; RNPL National Security Council Files: Subject Files: Trade Box 403: Memorandum Bergsten an Kissinger vom 23.4.1969.

<sup>1178</sup> RNPL White House Central Files: FG 6-10 Office of Special Representative for Trade Negotiations: Box 2: Interner Entwurf einer *Trade Bill* vom 22.4.1969, welcher von John W. Evans, *Acting Special Representative*, an Peter M. Flanigan geschickt wird; RNPL White House Central Files: Subject File: FO Box 1: Analysebericht Robert E. Osgood Juli 1969, NSC Staff: *An Overview of the World Situation*, 109 S.: *Foreign Economic Trends XII*, S. 95-104.

<sup>1179</sup> Der in seiner Funktion sich gestärkt führende Handelsminister Maurice Stans unternahm im April 1969 ebenfalls eine Europareise, die ihn auch in die Schweiz führte. Im Ergebnis der Erkundungsreise ergab sich, dass eine „Nixon-Runde“ im GATT vorderhand nicht ins Auge gefasst werde; RNPL White House Central Files: FG 6-10 Office of Special Representative for Trade Negotiations: Box 2: Hintergrundbericht *STR* vom 14.2.1969; AfZ IB Vorort 420.10.1.9.: Bericht Jolles vom 21.4.1969.

<sup>1180</sup> Im Weissen Haus fiel unter anderen dem neuen starken Mann im Stab Henry Kissinger die Aufgabe zu, die handelspolitischen Überlegungen im Handelsdepartement / *Special Representative for Trade* und die europapolitischen des *State Departments* zu einer einheitlichen Position für den US-Präsidenten zu amalgamieren. Kissinger war in der Integrationsfrage „durchaus undogmatisch“ eingestellt. Im Gegensatz zum *State Department* sah er die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Neutralen als Vorteil an. Eine handelspolitische Ausrichtung vermochte er für Nixon nicht zu geben. Zu vieles hing noch von der unsicheren Entwicklung der Zahlungsbilanz und Konjunktur ab. Die Haltung gegenüber den europäischen Einigungsbestrebungen blieb abwartend, solange die Grossbritannienfrage um die Erweiterung nicht gelöst worden war; Vgl.: RNPL White House Central Files: Subject File: TA Box 1: Memorandum Gilbert an Nixon vom 5.6.1969; AfZ NL Jolles 590: Telegramm schweizerische Botschaft in Washington an EPD vom 19.8.1969; AfZ NL Weitnauer Schachtel 20u: Bericht Weitnauer, Delegierter für Spezialmissionen, Bericht Nr. 4, über die Reise nach den USA (Washington und New York) vom 14.-29.10.1969, 15 S.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Mit dem Haager EG-Gipfel Ende 1969 war der Anstoss von aussen gekommen, innerhalb der US-Administration eine Konzeption für die Europa- und Handelspolitik auszuarbeiten.<sup>1181</sup> Die Diskussionen in der US-Verwaltung um Einflussmöglichkeiten lösten ein Seilziehen um die Prinzipien der Europapolitik aus. Die Schwierigkeit bestand darin, ein Konzept zu entwickeln, welches sowohl den europapolitischen als auch den aussenwirtschaftlichen Aspekten gerecht wurde. Hauptkritikpunkt war nach wie vor die präferentielle Handelspolitik der EG. Teilbestand davon war die Haltung gegenüber den Neutralen. Zum einen wurden Erweiterung und innere Stärkung der EG unterstützt, obwohl ein Beitritt Grossbritanniens den politischen Gehalt der EG mindern würde. Zum anderen lief die USA Gefahr, wirtschaftlich durch die Erweiterung weiter diskriminiert zu werden. Aufgrund der Inkaufnahme von wirtschaftlichen Einbussen durch die Erweiterung musste gefolgert werden, dass die USA als Drittlandinteressent berücksichtigt werden müssten. Der Unmut auf das Präferenzabkommenssystem der EG richtete sich weniger gegen die EFTA-Neutrals, sondern mehr auf die agrarisch geprägten ehemaligen Kolonien und andere Länder, wie Spanien oder Israel. Die Präferenzabkommen mit der EG schmälerten die Agrarexportmöglichkeiten der USA und waren ihrer Ansicht nach nur schwer mit dem GATT-Statut in Einklang zu bringen.<sup>1182</sup> Gegenüber den EFTA-Neutrals bedeutete dies, dass eine konkrete Haltung erarbeitet werden sollte, wenn die Verhandlungen begönnen. Erst dann sei ersichtlich, was die wirtschaftlichen Konsequenzen für die USA

---

<sup>1181</sup> Die Kritik Robert J. Schaezels, des US-Botschafters bei der EG, in traditioneller Ball-Strategie spezifisch gegen die Neutralen genoss so innerhalb der US-Administration wenig Rückhalt. Wichtiger war nach wie vor, dass die Gemeinschaft im Allgemeinen nicht politisch verwässert werde und wirtschaftlich nichtdiskriminierend sein durfte, d. h. GATT-konform. Ausgehend vom Streitpunkt über EG-Sojazzölle wurden Gespräche angefangen. Schaezels Idee einer gemeinsamen Kommission wurde sowohl von den USA als von EG-Seite abschätzig beurteilt. Schaezels Verhalten weckte aber im Weissen Haus ein Interesse, die präsidiale Europapolitik zu konkretisieren; RNPL National Security Council Files: CO Europe General Box 667: Telegramm US-Botschaft in Den Haag an State Department Nr. 331 vom 30.1.1970; Gespräch Middendorf und Schaezel mit Hans de Koster; Memorandum Helmut Sonnenfeldt an Kissinger vom 4.2.1970; Memorandum Helmut Sonnenfeldt an Kissinger vom 4.2.1970; AfZ NL Jolles 592: Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 15.4.1970.

<sup>1182</sup> Einzig der *Special Representative of Trade* Gilbert hielt ein rigoroses Vorgehen im GATT-Rahmen auch gegenüber den EFTA-Neutrals für angebracht. Gegensteuer kam vom *State Department*. Seine Berechnungen hatten ergeben, dass der Einschluss des Industriefreihandels in Europa samt den Neutralen keinen Einfluss auf die US-Industrieexporte hätte. Vielmehr sei die Situation mit den Neutralen und der EG noch zu unklar. Es sollte eine zu detaillierte Haltung vermieden werden, die die diplomatische Manövrierbarkeit einzuschränken drohte. Die Neutralen sollten nicht noch zur Mitgliedschaft animiert werden. Deshalb sollte abgewartet werden. Das *Department of Commerce* trat für eine Gleichbehandlung der Neutralen wie Spanien und Israel ein. Das Schatzministerium betonte, nur im Hinblick auf die Erweiterungsstaaten die EG politisch zu unterstützen. Aus diesen Antworten wurde das vom Kissinger-Stab verfasste Memorandum bereinigt und von US-Präsident Nixon Anfang Juli 1970 genehmigt; RNPL National Security Council Files: Subject Files: Common European Market Box 322: Memorandum Kissinger vom 30.5.1970; Memorandum Department of Agriculture an Kissinger vom 8.6.1970; *Foreign Relations of the United States, 1969-1976: Volume III Foreign Economic Policy, 1969-1972*: Nr. 40, S. 97-101; Memorandum Springsteen an Samuels vom 7.5.1970; RNPL National Security Council Files: Subject Files: Common European Market Box 322: Memorandum *State Department* vom 5.6.1970, Memoranden STR Gilbert vom 3. und 4.6.1970; Memorandum *Commerce* an Kissinger vom 4.6.1970; *Department of Treasury* an Kissinger vom 5.6.1970; RNPL White House Central Files: Subject File: IT EX IT 3 - EX IT 6/A, Box 2: Memorandum Kissinger an die Mitglieder des NSC vom 3.7.1970; RNPL White House Central Files: Subject File: TA Box 1: Paper STR vom 23.9.1970: zur Haltung der USA gegenüber präferentiellen Arrangements mit der EG.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

bedeuten würden.<sup>1183</sup> Entsprechend blieb eine Reaktion der USA auch auf die Ministererklärungen der EFTA-Nichtbeitrittskandidaten vom November 1970 aus.<sup>1184</sup> Bis und mit dem Frühjahr 1971 hielten sich die USA aussenhandelspolitisch zurück. Gleichwohl wurden interne Überlegungen angestrebt, die sich der handelspolitischen Ausrichtung gegenüber Westeuropa annahmen.<sup>1185</sup> Zugleich nahm man Abschied vom bisherigen Projekt eines nationalen Handelsgesetzes und öffnete somit für die US-GATT-Politik neue Möglichkeiten.<sup>1186</sup>

Die Schweiz selbst spielte für die USA aus handelspolitischer Sicht von 1967 bis Mitte 1971 keine Rolle. Als US-Präsident Johnson Anfang 1967 die Uhrenzollerhöhung aufhob, war das bilaterale Verhältnis zur Schweiz für einmal nicht belastet.<sup>1187</sup> Diese wohl einzigartig ungetrübte Phase in der Zeit des Kalten Kriegs dauerte bis Ende 1969, als die Verhandlungen über ein Rechtshilfeabkommen zur Amtshilfe in Strafsachen aufgenommen wurden.<sup>1188</sup> Ausserdem entwickelte sich der

---

<sup>1183</sup> RNPL National Security Council Files: Subject Files: Common European Market Box 322: Memorandum Fred Bergsten an Kissinger vom 7.8.1970.

<sup>1184</sup> AfZ NL Jolles 593: Telegramm schweizerische Botschaft in Washington an Integrationsbüro vom 13.11.1970.

<sup>1185</sup> Im Gegensatz zu Ball Anfang der 1960er-Jahre vertrat Kissinger eine weniger interventionistische Haltung gegenüber Europa. Sie war aber gleichwohl keine wirtschaftliche Sichtweise, sondern ebenfalls sicherheitspolitisch motiviert. Zwar wurden wirtschaftliche Einbussen nach wie vor in Kauf genommen, nicht mehr aber um jeden Preis akzeptiert. Einmal mehr sollte das GATT handelspolitisch den verlängerten Arm für die US-Wirtschaftsinteressen spielen, aber auch bilaterale Konsultationen EG-USA wurden in Erwägung gezogen. Im Bestreben, die bisherige Ad hoc-Politik durch eine durchdachte umfassende handelspolitische Strategie zu ersetzen, wurden, um ein Handelsplus zu erreichen, neue Wege beschritten, wie beispielsweise als Alternative eine Freihandelszone USA-Kanada-EFTA, so ein Vorschlag von Kissinger persönlich, oder gar eine bisher sakrosankt geltende Abwertung des US-Dollars. Die Überlegungen blieben weiterhin dem Freihandel verpflichtend, tendierten aber aus wahlpolitischen Gründen in Richtung einer stärkeren Betonung der innenpolitischen Aspekte; RNPL National Security Council Files: Subject Files: Common European Market Box 322: Memorandum Fred Bergsten an Kissinger vom 11.12.1970: Alternativen zum Gemeinsamen Markt.

<sup>1186</sup> RNPL White House Central Files: Subject File: IT EX IT 3 – EX IT 6/A, Box 2: Memorandum Fred Bergsten an Kissinger vom 8.10.1970: zu den kommenden Verhandlungen USA-EG; AfZ NL Jolles 593: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 29.10.1970.

<sup>1187</sup> Verhandlungen wurden über die Zulassung von US-Behörden der Heilmittelkontrolle in schweizerischen Firmen in den USA geführt. Die Bemühungen der chemischen Industrie um die Abschaffung des ASP liefen auch 1968 (erfolglos) weiter; siehe: AfZ NL Weitnauer Schachtel 20u: BRB vom 17.6.1968 zu Heilmittelkontrollen USA mit Antragsbericht; AfZ IB Vorort 1.5.3.18.: Protokoll der Vorortssitzung vom 25.11.1968, S. 15-21.

<sup>1188</sup> Es wurden die positiven Beiträge der Schweiz hervorgehoben: Gute Dienste in Konfliktfällen, Teilnahme im Entwicklungshilfekomitee der OECD, aktive Teilnahme an den Golddiskussionen; LBJL National Security File Country File Switzerland Box 205: Memorandum Rostow an Johnson vom 11.7.1968; zu frühen Angriffen auf das Bankgeheimnis: NZZ Nr. 8 vom 6.1.1969; RNPL White House Central Files: Subject File: CO 145 Switzerland: Briefwechsel Kissinger mit William L. Guy, *Governor of the State of North Dakota*, vom 2. und 15.12.1969; Die schweizerischen Diplomaten achteten darauf, dass das Dossier Europapolitik – Schweiz – USA vorerst nicht wieder geöffnet wurde. Einmal im Fokus der Maschinerie der US-Administration waren die Auswirkungen nur schwer abzuschätzen, wie das Beispiel der laufenden Verhandlungen über ein Rechtshilfeabkommen in Strafsachen verdeutlichte. Eine Verbindung zur Europapolitik der Schweiz wurde auch von den USA unterlassen; AfZ NL Jolles 618: Notiz Weitnauer vom 22.1.1970; zum Rechtshilfeabkommen: RNPL National Security Council Files: CO Switzerland Box 707: Memorandum Theodore L. Eliot, *Executive Secretary State Department*, an Kissinger vom 14.4.1970: *Judicial Assistance Treaty in Criminal Matters with the Swiss*; RNPL National Security Council Files: CO Switzerland Box 707: Interne Memoranden Helmut Sonnenfeldt an Kissinger vom 27.4. und 2.6.1970.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

bilaterale Güterhandel expansiv.<sup>1189</sup> Auf Ende 1968 wurde das bilaterale Handelsabkommen aufgelöst und ins GATT überführt. Einem Land mit 1,5 % Aussenhandelsanteil kam in der Optik der US-Öffentlichkeit eine bescheidene Rolle zu. Eine offizielle Einmischung der Schweiz in die Diskussion mit der EG um präferentielle Abkommen war aus dieser Sicht unangebracht – und hätte wohl nur schlafende Hunde geweckt.<sup>1190</sup> Auch verschiedentliche Anfragen – so auch von der Schweiz – für eine neue Handelsrunde im GATT wurden von den USA und der EG vorerst als verfrüht abgelehnt.<sup>1191</sup>

Ab dem Sommer 1971 stand das globale Verhältnis zwischen den USA und der EG unter neuen Vorzeichen. Zum einen eröffnete der Durchbruch in den Erweiterungsverhandlungen mit Grossbritannien endlich einen Interventionsraum für die USA gegenüber den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten. Er führte zu einer Demarche gegenüber der EG. Zum anderen löste der sogenannte Nixon-Schock eine globale handels- und währungspolitische Krise aus. Er lancierte den Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems. Zusammengenommen führten sie aber auch zu einer neuen Handelsrunde im GATT. 1973 begann die sogenannte Tokio-Runde.

Die unilateralen Aktionen der US-Regierung Mitte August 1971 wurden bald als Nixon-Schock bekannt. Seit April des Jahres hielt sich in den USA ein hartnäckiges Aussenhandelsdefizit. Zentral war, dass die Goldkonvertibilität auf den Dollar aufgehoben wurde. Zudem führte die USA eine Importabgabe von 10% auf Handelsgüter ein. Daneben wurden innenpolitische Massnahmen getroffen. Die Zielrichtung war dreierlei: neue Jobs, Inflation stoppen, Dollar stabilisieren. Die bisherige Zahlungsbilanzpolitik wich somit einer Konjunkturpolitik. Doch insgeheim war nicht zu übersehen, dass auch die EG-Länder zu einem Entgegenkommen auf internationalem Parkett gezwungen und eine Position der Stärke für kommende Verhandlungen verschafft werden sollte. Dies galt insbesondere auch für den Bereich der Handelspolitik.<sup>1192</sup>

Eine Importabgabe einerseits einzuführen, um Zahlungsbilanzprobleme zu lösen, war als Mittel an sich nicht neu. Beispielsweise hatte Grossbritannien eine solche 1967 kurzfristig eingesetzt. Dass aber die grösste Volkswirtschaft und Leitwährung der Welt ohne Absprache diese Massnahme aus konjunkturellen Gründen ergriff, war überraschend. Bisher war die USA im GATT der Garant für eine handelspolitische Stabilität. Wie die EG reagierte die Schweiz mit einer Deklaration im

---

<sup>1189</sup> In der Struktur fand eine Verlagerung von Rohstoffen hin zu industriell hergestellten Produkten statt. Die letzten Jahre bescherten den USA ein Handelsaktivum (Ausnahme: 1966); AfZ IB Vorort 420.11.2.6.: Bericht EFTA/INF 3/68 *Trade between EFTA and USA*.

<sup>1190</sup> AfZ NL Weitnauer Schachtel 20u: Bericht Weitnauer, Delegierter für Spezialmissionen, Bericht Nr. 4, über die Reise nach den USA (Washington und New York) vom 14.-29.10.1969, 15 S., S. 2.

<sup>1191</sup> Vgl.: NZZ Nr. 73 vom 14.2.1971; AfZ NL Weitnauer Schachtel 25: Telegramm Raymond Probst, schweizerische Botschaft in Washington, an EPD vom 22.2.1971; Bericht Cornelio Sommaruga an GATT-Dienst Handelsabteilung vom 20.7.1971.

<sup>1192</sup> Vgl.: Halbeisen, Straumann, 2012, S. 1031; RNPL National Security Council Files: Subject Files: Trade Box 402: Memorandum Ernest Johnston, *White House*, an Kissinger vom 2.8.1971: über den Bericht der *Williams Commission on International Trade and Investments*; Die Kommission wurde im Mai 1970 eingerichtet. Der Bericht wurde im Juli 1971 veröffentlicht. Dieser so genannte Williamsreport konnte aber keine Strategie vorschlagen und blieb im „philosophischen“ Bereich; RNPL White House Central Files: Subject File: BE 3 Box 7: Memorandum intern an Nixon vom 10.9.1971; AfZ IB Vorort 420.9.16.: Interner Bericht Bund (Handelsabteilung?) vom 22.10.1971, S. 14-15.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

GATT zur Abschaffung der US-Steuer. Sowohl die Schweizerische Nationalbank als auch der Bund und der Vorort waren der Ansicht, es solle primär nicht mit währungspolitischen Massnahmen reagiert werden. Die Anziehungskraft des Frankens könne eine Gefahr für den Aussenhandel bedeuten. Obwohl die Steuer annähernd 9% der gesamten Exporte der Schweiz betraf, konnten deren Auswirkungen nur schwierig abgeschätzt werden.<sup>1193</sup>

Die Aufhebung der Gold-Dollar-Parität andererseits verstärkte die tiefgründige Neuausrichtung mit dem Währungssystem für die nächsten Jahre. Der Nixon-Schock verdeutlichte, dass sich der Gold-Dollar-Standard (Goldeinlösepflicht) und damit das Bretton Woods-System mit seinem fixen Wechselkurssystem seinem Ende zuneigte. Der Gedanke des Floatings wurde ernsthaft langfristig nicht nur für die Theoretiker der monetaristischen Schule kontingent. Die momentane unsichere währungspolitische Situation hatte für die Schweiz vorerst eine Lösung parat: Abwarten. Dies betraf einerseits den Punkt einer engeren währungspolitischen Zusammenarbeit mit den EG-Ländern als auch andererseits im Verhältnis zum US-Dollar. Wie schon in der Währungskrise vom Mai 1971 – als die Schweiz erstmals eine Aufwertung vornahm – blieb auch beim Nixon-Schock im August des Jahres eine engere währungspolitische Zusammenarbeit mit den Notenbanken der EG-Länder aus. Auch diese verhielten sich vorerst eher abwartend. Währungspolitik war somit für direkte Verhandlungen der Schweiz mit der EG ungeeignet – so auch im Rahmen der Vorbereitungen zum Freihandelsabkommen. Die Folgen sowohl im Verhältnis zur EG als auch indirekt zu den USA konnten nicht abgeschätzt werden.<sup>1194</sup> Dennoch löste die Aufhebung der Gold-Dollar-Parität in der Schweiz Diskussionen aus. Insbesondere wurden die möglichen Auswirkungen auf den Aussenhandel zu einem zentralen Bestandteil der Debatten in kleineren Gremien.<sup>1195</sup> Bereits die Mai-Aufwertung löste heftige Kritik beim handelspolitischen Interessenvertreter Vorort aus. Ausschlaggebend war damals, dass die Nationalbank zusammen mit dem Bundesrat den Beschluss fiel und

---

<sup>1193</sup> AfZ NL Jolles 1120: Notiz Jolles vom 21.8.1971; SNB: Protokoll des Direktoriums vom 19.8.1971, Nr. 800; SNB: Protokoll des Direktoriums vom 26.8.1971, Nr. 817; zu den Auswirkungen der einzelnen Industriezweige der Schweiz: NZZ Nr. 384 vom 19.8.1971; AfZ IB Vorort 1.5.3.20.: Protokoll der Vorortssitzung vom 30.8.1971, S. 6-20.

<sup>1194</sup> Die Schweiz blieb in diesem Politikbereich auf der Linie der EG-Länder, indem sie in diesem Bereich wenig unternahm: stufenweise Verschärfung des bisherigen Abwehrsystems SNB / Banken bei der Beeinflussung des Kapitalverkehrs sowie ein diskretes Flottieren; Bernholz, 2007, S. 176-179; AfZ NL Jolles 1206: Referatstext Winterberger an der 251. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer vom 16.9.1971.

<sup>1195</sup> Es wurde neben dem *Floating* auch die Zerteilung des Devisenmarkts in eine Finanz- und eine Warenwährung diskutiert. Eine Arbeitsgruppe behandelte einen möglichen Beitritt zum IWF; AfZ IB Vorort 70.4.2.: Verordnungsentwurf der Arbeitsgruppe „Währungsfragen“ vom 25.8.1971 über die Zerteilung des Devisenmarktes mit Zusatzbericht der SNB vom 24.8.1971; AfZ NL Weitnauer Schachtel 25: Bericht Schaffner vom 1.9.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

erst im Nachhinein informierte. Der Vorort kritisierte, dass der bisherige kooperative Stil verloren ginge.<sup>1196</sup> Ein paar Monate später – mit dem Nixon-Schock – setzte er aktiv Akzente. Wegen der unsicheren währungspolitischen Situation habe sich die Schweiz aktiv handelspolitisch liberal gegenüber den USA zu verhalten. Während sich die Schweizerische Nationalbank somit eher passiv verhielt, wurde handelspolitische Offenheit propagiert. Dies galt nicht zuletzt auch deshalb, weil bei den gleichzeitigen Verhandlungen zu einem Abkommen über ein bilaterales Rechtshilfeabkommen vom Vorort eine defensive Strategie angestrebt wurde.<sup>1197</sup>

---

<sup>1196</sup> Nationalbankdirektor Fritz Leutwiler rechtfertigte nachträglich die Aufwertung im Vorort aus drei Gründen: erstens um den Dollarstrom abzuwenden, der stattdessen nur mit einer umfassenden Einführung einer Devisenbewirtschaftung zu leisten gewesen wäre, zweitens um zu zeigen, dass der Franken wie andere europäische Währungen nicht ständig im Schlepptau des Dollars zu segeln brauche, und drittens um der inflationären Entwicklung entgegenzuwirken. Die effektive Aufwertung gegenüber dem Dollar würde angesichts der Bandbreitenmargen nur 5% betragen. Um diesen Wert von 5-7% wurden die schweizerischen Exporte verteuert. Altbundesrat Schaffner rief am gleichen Tag beim Vorort an und erkundigte sich über die Reaktionen der Exportindustrie. Seiner Meinung nach sei der Prozentsatz viel zu hoch. Es hätte auch andere Mittel, wie eine Sterilisierungspolitik gegenüber dem Dollarzufluss, gegeben. Im Kern kritisierte er, dass die Nationalbank und Bundesrat eigenständig und ohne Absprache mit Industrie und Handel zur Massnahme griffen. In einem Nachbrief an Direktor Winterberger bemängelte er die neue Politik, bei der der „kooperative Stil“ verlorengehe. Er befürchtete eine Kettenreaktion bis hin zur Verunmöglichung von Sozialpartnergesprächen über Lohnforderungen. Gegen Angebot und Nachfrage der Märkte habe die Stabilisierungspolitik des Bundes keine Chance. In der anschließenden Umfrage des Vororts bei seinen Sektionen ergab sich tatsächlich ein vehementer Unmut über die Massnahme der Nationalbank. Gegenüber dem Bundesrat beklagte Winterberger, die Nationalbank habe von ihrer neuen Kompetenz im revidierten Münzgesetz Gebrauch gemacht, obwohl versichert wurde, eine Aufwertung nicht für kurzfristige Mittel der Konjunkturpolitik zu benutzen. Auch die systemischen Probleme des internationalen Währungssystems seien weit von einer Lösung entfernt. Gefordert wurde stattdessen ein anderes System von Abwehrmitteln. Unbefriedigend sei die fehlende Konsultation der Wirtschaft gewesen. Vorkonsultationen im engen Kreis seien zweifellos auch im Sinne der Behörden. Von einer weiteren Straffung der Fremdarbeiterregelung sei abzusehen. Angesichts des völlig ausgetrockneten Arbeitsmarktes und der herrschenden Lohnkosteninflation sei die Zuwanderung ein sinnvolles Mittel; AfZ IB Vorort 70.4.1.: Notiz Vorort vom 11.5.1971 über die Besprechung mit Leutwiler; Notiz Vorort vom 10.5.1971 über Telefonat Schaffner; Brief Schaffner an Winterberger vom 11.5.1971; AfZ NL Jolles 1205: Schreiben Verein Schweizerischer Maschinenindustrieller vom 14.5.1971; Schreiben Winterberger an Brugger vom 7.6.1971; AfZ NL Jolles 1204: Ausführungen Stopper zur Aufwertung an der ausserordentlichen Sitzung des Bankrates vom 28.5.1971; NZZ Nr. 500 vom 27.10.1971.

<sup>1197</sup> Analog der Uhrenverhandlungen mit den USA wurde ein Anwalt in den USA engagiert (Lawrence B. Sunderland, Auftraggeber Interessengemeinschaft Schweiz – USA mit Geschäftsführung Vorort), welcher Berichte zuhanden des Vororts und der schweizerischen Botschaft verfassen sollte. Es wurde eine Befragung der Vorortsektionen zum Verhältnis zu den USA durchgeführt. Des Weiteren intervenierte der Vorort beim EPD in Sachen schweizerisch-US-amerikanisches Rechtshilfeabkommen. Dort lag nach drei Jahren Vorkonsultationen ein Entwurf auf dem Tisch, welcher sich auf strafrechtliche Aspekte zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens konzentrierte. Insbesondere wurde vom Vorort auf die Gefährdung von nationalem Recht bei den Kartellen und Heilmittelkontrollen hingewiesen. Diese Bereiche sollten explizit im Abkommenstext ausgeschlossen werden. Die Präjudizwirkung der Zulassung „formloser Befragung“ durch US-Behörden in der Schweiz wurde strikt abgelehnt. Dies galt vor allem für den Bereich der Steuerhinterziehung; AfZ IB Vorort 420.10.2.5.: Memorandum Herzstein vom 3.9.1971; Mandat vom 8.12.1971; AfZ NL Jolles 1121: Notiz Arioli, Handelsabteilung, an Jolles vom 8.10.1971; AfZ IB Vorort 420.9.15.: Interner Bericht Vorort vom 20.10.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Neben dem Nixon-Schock verschlechterte sich das Verhältnis zu den USA zusätzlich durch die Demarche über Abkommen der EFTA-Nichtbeitrittskandidaten mit der EG. Bereits Mitte 1971 hatten die USA mit dem EG-Kommissionsbericht zu den Nichtbeitrittskandidaten ein Mittel in die Hand bekommen, um gegenüber der EG Stellung zu beziehen.<sup>1198</sup> Mitte Oktober – gleichzeitig mit einem neuen Rekord im US-Handelsbilanzdefizit – lag Nixon ein interner Bericht vor, der die neue Welthandelsstrategie festlegte.<sup>1199</sup> Der sogenannte Peterson-Bericht wurde wegweisend. Im Zentrum standen die Aktionsmöglichkeiten gegenüber der EG. In diesem Rahmen wurde die Haltung gegenüber den Nichtbeitrittskandidaten eingeordnet. Der Peterson-Bericht gab ein Zweistufenverfahren gegenüber den EFTA-Neutralen vor. In einer ersten Stufe sollten die Verhandlungen für Präferenzabkommen zu einem Stillstand gebracht werden, bis eine GATT-Studie deren Auswirkungen auf die USA belegt haben würde. Während dieser Stillstandphase von etwa zwei Monaten sollten die EG und die EFTA-Neutralen zu einer neuen GATT-Runde bewegt werden. In diesem Punkt stützte sich der Bericht vor allem auf die Haltung des *State Departments*. Sollte die EG sich dem verweigern, sollte in einer zweiten Stufe über das GATT diesen Präferenzabkommen Einhaltung geboten werden.<sup>1200</sup> Auf dieser Grundlage wurde die Demarche an die EG zu den EFTA-Neutralen ausgearbeitet.

Die Schweiz wurde vom *State Department* zu einer informellen Vorsprache eingeladen.<sup>1201</sup> Die Gespräche von Jolles in Washington, als auch durch Weitnauer in London ergaben den Eindruck, die USA würden auf eine Demarche verzichten.<sup>1202</sup> Deshalb zeigten sie sich nicht wenig überrascht, dass die USA am 5. November 1971 ihre Demarche bei der EG abgaben.<sup>1203</sup> Die Schweiz reagierte auf die US-Demarche bei der EG mit einer sofortigen Presseerklärung Bruggers. Die Einmischung der USA gegen ein EG-Abkommen mit den Neutralen sei „unnötig“ und enttäuschend. „[Sie] erweckt

---

<sup>1198</sup> Unterstaatssekretär Nathaniel Samuels vom *State Department* fing an, intern und extern Stimmung zu machen. Das *State* optierte für die Variante A der Beibehaltung des Status Quo im EG-Kommissionsbericht. Aus deren Sicht war es eine Angelegenheit mit der EG, nicht mit den Nichtbeitrittskandidaten. Eine offizielle Demarche blieb vorderhand aus; Vielmehr ging es um die Frage, wie die EG zu einer neuen Zollrunde mit den USA bewegt werden könne. Dies ergaben Nachfragen schweizerischer Stellen. Es wurde gelegentlich von der Schweiz vorgebracht, sie sei für eine neue GATT-Runde und auf Nachfragen für die Variante B im Kommissionsbericht. Keinesfalls sollte die Frage von Bern aus dramatisiert werden. Nationale Zölle seien für die USA tragbarer als der Zollunionsvorschlag, wobei die Schweiz auf GATT-Konformität höchsten Wert lege. Die Schweiz sähe die Erweiterung als rein europäische Angelegenheit an; AfZ NL Jolles 618; Brief Cuénod an Integrationsbüro vom 14.6.1971; Telegramm schweizerische Botschaft in Washington an Integrationsbüro vom 29.6.1971; Telegramm Jolles an schweizerische Botschaft in Washington vom 6.7.1971.

<sup>1199</sup> Intern wurde im Januar 1971 zusätzlich ein interministerielles *Council on International Economic Policy* eingerichtet, welches für mehr Konsistenz sorgen sollte. Zum Direktor wurde Peter G. Peterson erkoren. Er sollte für Nixon die neue Welthandelsstrategie ausarbeiten. Systematisch wurden nun über dieses Gremium die Auswirkungen der EG-Freihandelsbestrebungen auf den US-Handel untersucht; Unter anderem nahm auch der Generaldirektor des GATT, der Schweizer Long, Einfluss auf die internen US-Diskussionen. Eine multilaterale Handelsrunde sei der einzig gangbare Weg für die USA als Antwort auf die EG-Erweiterung; RNPL White House Central Files: Subject File: IT EX IT 6-1 – EX IT 9, Box 3; Memorandum Stans an Peterson vom 16.4.1971; RNPL White House Central Files: Subject File: IT EX IT 76 – EX Gen 83, Box 26; Memorandum Trezise an Gilbert vom 14.7.1971; Memorandum Gilbert an Peterson vom 14.7.1971.

<sup>1200</sup> RNPL Council on International Economic Policy Research Box 1: Bericht Peterson vom 19.10.1971; *U.S. Trade Policy Towards the EC. Legal Remedies Approach*, S. 3-4.

<sup>1201</sup> AfZ NL Jolles 596; Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 14.10.1971.

<sup>1202</sup> AfZ NL Jolles 618; Telegramm Jolles an die schweizerischen Botschaften vom 1.11.1971.

<sup>1203</sup> AfZ NL Jolles 618; Telegramm Jolles an die schweizerischen Botschaften vom 5.11.1971; AfZ NL Jolles 587; Notiz Jacobi, Handelsabteilung, vom 8.11.1971: zur Demarche der USA.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

[...] den Eindruck eines direkten Einmischungsversuches in eine Angelegenheit, die für alle beteiligten europäischen Staaten von grundlegender Bedeutung ist.“ Man wolle die US-amerikanischen Exportinteressen nicht diskriminieren. Die Erklärung war kein direkter Einspruch, sondern mehr in der Form eines Appells verfasst. Eine Freihandelszone sei doch der Solidarität und wirtschaftlichen Stabilität in Europa dienlich, welche auch im Interesse der USA lägen. Dies war eine Anspielung auf die Konstellation im Kalten Krieg, ohne sie direkt zu benennen.<sup>1204</sup> Die Handelsrelationen sprachen für die Erklärung. Während die Schweiz 68% ihrer Exporte in den bald erweiterten EG-Raum lieferte, belief sich der Export der USA in die sechs Nichtbeitrittskandidaten auf 3,3% im Gesamten.<sup>1205</sup> In Washington gab man sich bezüglich der schweizerischen Empörung – und noch stärker über die österreichische Reaktion – überrascht. Es ginge nicht um eine Einmischung, sondern um eine Klarstellung der Position. In verschiedenen Äusserungen wurde betont, der Schritt sei „massvoll“ gewesen. Der Besuch von Jolles und von EG-Kommissaren in den USA hätte zu einer Abschwächung der Formulierung geführt. Die USA würden vor einem handelspolitischen Dilemma stehen. Will die EG auf einen Landwirtschaftsteil in den Abkommen mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten verzichten, sei dies nicht GATT-konform. Ein Einschluss der Landwirtschaft betreffe aber zugleich US-Exportinteressen. Die USA wollten eine ausdrückliche Anerkennung, dass geplante Arrangements Auswirkungen auf die Handelsinteressen der USA hatten.<sup>1206</sup>

Den USA ging es nicht um ein Verhindern von Abkommen, sondern um die Mitberücksichtigung von US-Interessen. Sie war Teil einer umfassenden Strategie, die EG an den Verhandlungstisch zu bringen. Allein für die Abkommen mit den Nichtbeitrittskandidaten rechneten die USA mit 50-100 Millionen Dollar Exportverlusten (laut dem sogenannten Williams-Bericht, im statistischen Anhang ist von 200-300 die Rede). Ausserdem diene die Einbeziehung der Neutralen nicht der Stärkung der politischen Einheit Europas. Für die EG-Länder war die Demarche zu einem Zeitpunkt abgegeben worden, als die Mandatserarbeitung für die Verhandlungen mit den Nichtbeitrittskandidaten bereits weit fortgeschritten war.<sup>1207</sup> Dass sich die Befürchtungen der USA nicht so sehr auf direkten Handel mit der EFTA ausrichteten, sondern auf schädlichen Einfluss im EG-USA-Handel, war sich Jolles in Bern bewusst. Für die Schweiz hatte dies einen doppelten Vorteil. Erstens würde die EG-Seite mit Agrarforderungen wegen der GATT-Konformität gegenüber der Schweiz vorsichtiger agieren. Andererseits drängte die Demarche die EG auf die Interessenseite der Nichtbeitrittskandidaten. Die Schweiz konnte sich somit zwischen den beiden Handelsblöcken ausgleichend positionieren.<sup>1208</sup>

---

<sup>1204</sup> AfZ NL Jolles 587: Presseerklärung Brugger vom 8.11.1971.

<sup>1205</sup> AfZ NL Jolles 618: Telegramm Jolles an die schweizerischen Botschaften vom 9.11.1971.

<sup>1206</sup> AfZ NL Jolles 618: Brief Languetin an Jolles vom 28.10.1971; Telegramm schweizerische Botschaft in Washington an Integrationsbüro vom 10.11.1971; Notiz Jacobi vom 10.11.1971; Notiz Geiser vom 12.11.1971; Telegramm schweizerische Botschaft in Washington an Jolles vom 18.11.1971.

<sup>1207</sup> AA B 20-200 Signatur 1850: Schreiben von Braun an Jolles vom 27.10.1971; AfZ NL Jolles 587: Notiz Jolles vom 17.11.1971; Aufzeichnung über Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 17.11.1971; AA B 20-200 Signatur 1627: Telegramm westdeutsche Botschaft in Washington an AA vom 18.11.1971; AfZ NL Jolles 596: Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 19.11.1971.

<sup>1208</sup> Vgl.: AfZ IB Vorort 420.10.1.9.: Vertraulicher Zusatzbericht (Jolles?) über die handelspolitischen Gespräche in Washington vom 26.10.-2.11.1971; AfZ NL Jolles 618: Telegramm schweizerische Botschaft in Den Haag an Integrationsbüro vom 10.11.1971 mit Handnotiz Jolles; AfZ NL Jolles 596: Telegramm Feller an Integrationsbüro vom 18.11.1971; RNPL White House Central Files: Subject File: TA Box 3: Memorandum John B. Connally, *Secretary of the Treasury*, an Nixon vom 6.12.1971.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Die USA forderten von der EG, dass eine Neufestsetzung der Währungsparitäten mit gewissen kurzfristigen handelspolitischen Zugeständnissen einhergehen müsse. Neben landwirtschaftlichen Vereinbarungen fiel die Zusicherung der EG längerfristig auf eine neue Welthandelsliberalisierung im GATT. Mit dem sogenannten Smithsonian Agreement wurden in einem ersten Schritt im Dezember 1971 eine währungspolitische Einigung erreicht (Dollarabwertung, Festhalten Frankreichs an Goldparität, Ausweitung der Bandbreitenmargen des Dollars). Zugleich wurde die US-Importabgabe aufgehoben. Hernach wurde zwischen den USA und der EG eine konkrete handelspolitische Verhandlung aufgenommen. Zuerst wurden reziproke Verhandlungen im Agrarsektor durchgeführt, ehe man sich auf die Planung einer neuen GATT-Runde – eine Nixon-Runde – einigte.<sup>1209</sup>

In diesen handelspolitischen Verhandlungen trat der designierte US-Handelsbeauftragte William D. Eberle wiederum anfänglich mit taktisch bestimmten Forderungen zu den EFTA-Neutralen auf. In seiner Interpretation des Peterson-Berichts sollten die Abkommen mit den Nichtbeitrittskandidaten zeitlich beschränkt werden und dann unter Berücksichtigung der USA im GATT-Rahmen neu verhandelt werden.<sup>1210</sup> Als Druckmittel forderte er, die EG solle auf weitere präferentielle Vereinbarungen einschliesslich der Freihandelsabkommen mit den neutralen EFTA-Staaten verzichten (Verschleierung eines *Standstills* der Verhandlungen), es sei denn, die US-amerikanischen Exporte würden gleichbehandelt. Dies hätte impliziert, dass die USA ohne Gegenleistung in den Genuss des Freihandels gekommen wären. Die EG-Kommission lehnte dieses Begehren strikt ab. Die EG hatte sich für den Einbezug der Nichtbeitrittskandidaten politisch längst festgelegt.<sup>1211</sup> Nachdem die EG an den Verhandlungstisch gebracht worden war, verzichtete Eberle auf eine weitere Argumentation zu den Nichtbeitrittskandidaten. Ein erstes Ziel wurde erreicht.<sup>1212</sup> Hinzu kam, dass Kissinger ihm nun persönlich verbot, weitere Anmerkungen zu machen. Kissinger vermied eine direkte Konfrontation mit den EFTA-Neutralen.<sup>1213</sup>

Eberles Linie betraf den härteren Kurs innerhalb der US-Administration (dessen Büro und das Finanzministerium). Mit seiner Forderung wurde faktisch ein Freihandelsabkommen mit der Regelung der Währungsfrage verknüpft. Eher im Sinne der Schweiz war die weichere Linie (*State Department*, Handelsministerium), die lediglich auch auf Konsultationen pochte. Für die Schweiz kristallisierte sich als Option heraus, gegenüber den USA Konsultationsbereitschaft anzudeuten und vor allem eine frühzeitige GATT-Runde anzustreben.<sup>1214</sup> Diesen Punkt nahm Eberle in den laufenden

---

<sup>1209</sup> AfZ NL Jolles 587: Absichtserklärung des EG-Ministerrats vom 11.12.1971; AfZ NL Jolles 596: Telegramm Cuénod an Integrationsbüro vom 12.12.1971; zur EWG-Ministerratssitzung vom 11.-12.12.1971; Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 17.12.1971; Telegramm Dupont an Ernesto Thalmann und Jolles vom 18.12.1971.

<sup>1210</sup> AfZ NL Jolles 618: Notiz Jolles vom 26.11.1971; Interne Notiz Jacobi an Jolles vom 10.12.1971.

<sup>1211</sup> RNPL White House Central Files: FG 6-10 Office of Special Representative for Trade Negotiations: Box 1: Memorandum Eberle an Peterson vom 7.12.1971; AfZ NL Jolles 587: Brief Cuénod an Integrationsbüro vom 10.12.1971; Bericht der EG-Kommission vom 9.12.1971 COM(71) 1432 über Handelsverhandlungen mit den USA, 13 S.; AfZ NL Jolles 618: Telegramme Wurth an Integrationsbüro vom 17.12.1971.

<sup>1212</sup> RNPL National Security Council Files: Subject Files: Trade Box 402: Memorandum Eberle an Kissinger vom 27.12.1971; Memorandum Robert Hormats, NSC, an Kissinger vom 28.12.1971.

<sup>1213</sup> RNPL National Security Council Files: Subject Files: Trade Box 402: Telegramme Eberle aus Brüssel an State Department Nr. 634 und 636 vom 22.12.1971.

<sup>1214</sup> AfZ NL Jolles 587: Notiz Jolles vom 17.12.1971: zur Reaktion der EWG auf die amerikanischen Einwendungen gegen den Abschluss von Freihandelsabkommen mit den neutralen EFTA-Staaten; AfZ NL Jolles 618: Brief Schnyder an Stans vom 29.11.1971; AfZ NL Jolles 625: Notiz Bosshard, Vorortssekretär, an Jolles vom 21.12.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Verhandlungen mit der EG wiederum auf. Zum Befremden der EG-Kommission erklärte er, dass sich auch die Schweiz zu Kompensationsverhandlungen mit den USA bereit erklärt hätte. Jolles demgegenüber erklärte der EG, man habe den USA nur im Rahmen von bilateralen Konsultationen Informationsaustausch bei sensiblen Gütern angeboten. Es handle sich um US-amerikanisches Wunschdenken.<sup>1215</sup> Die EG-Seite riet der Schweiz, nichts zu unternehmen. Den USA würde es nur noch darum gehen, das Gesicht nicht zu verlieren.<sup>1216</sup> Später in den Kompensationsverhandlungen USA-EG hielt Eberle Konsultationen mit den EFTA-Neutralen nur noch für wünschenswert.<sup>1217</sup>

Im Februar 1972 wurden die Miniverhandlungen zwischen den USA und der EG zu einem Abschluss geführt. Zugleich wurde eine gemeinsame GATT-Erklärung (USA-EG-Japan-Kanada) ausgearbeitet, welche eine kommende Handelsrunde für 1973 festschrieb.<sup>1218</sup> Die Schweiz reagierte mit der offiziellen Unterstützung einer neuen GATT-Runde.<sup>1219</sup> Für sie waren die Differenzen mit den USA ausgestanden. Einzig mit der Legitimierung im GATT mussten die EFTA-Freihandelsabkommen mit der EG eine letzte Hürde nehmen. Das GATT-Verfahren zur Notifikation stand bereits im Kontext der neuen GATT-Runde. Die USA hielten weiterhin das Druckmittel in der Hand, gegen Präferenzabkommen vorgehen zu wollen, sofern die EG die US-Interessen ungenügend berücksichtigte.<sup>1220</sup> Das Verfahren zur GATT-Konformität wurde nach dem Abschluss der Verhandlungen der EG mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten im September 1972 aufgenommen.<sup>1221</sup> Ein Jahr später wurden die Abkommen im GATT notifiziert. Die Vorstösse der USA blieben aufgrund des zu geringen Stimmenanteils ohne Erfolg.<sup>1222</sup> Zu diesem Zeitpunkt begannen bereits die konkreten

---

<sup>1215</sup> AfZ NL Jolles 587: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 23.12.1971; Telegramm Jolles an die schweizerischen Botschaften vom 23.12.1971.

<sup>1216</sup> AfZ NL Jolles 596: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 24.12.1971.

<sup>1217</sup> AfZ NL Jolles 618: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 18.1.1972.

<sup>1218</sup> AfZ NL Jolles 597: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 2.2.1972/2.

<sup>1219</sup> RNPL White House Central Files: Subject File: CO 145 Switzerland: Brief Felix Schnyder an Peter G. Peterson, *Assistant to the President for International Economic Affairs*, vom 24.1.1972; AfZ NL Jolles 634: Pressemitteilung Handelsabteilung vom 23.2.1972: über Mitteilung an Generalsekretär GATT zur aktiven Mitarbeit für nächste Verhandlungsrunde.

<sup>1220</sup> RNPL National Security Council Files: Subject Files: Trade Box 402: Bericht Rogers, State Department, an Nixon vom 1.5.1972, mit Bericht Irwin zu den US-EG-Konsultationen vom 27.-28.4.1972 in Brüssel.

<sup>1221</sup> Mit der EFTA gab es für die Schweiz bereits einen Präzedenzfall für die GATT-Konformität; AfZ IB Vorort 274.3.7.9.: Notiz Bratschi an Arthur Dunkel vom 21.6.1972; AfZ IB Vorort 274.3.7.12.: Notiz Bratschi an Dunkel vom 8.8.1972; AfZ NL Jolles 662: Schreiben Dunkel an Long vom 20.10.1972.

<sup>1222</sup> Eine GATT-Arbeitsgruppe wurde gebildet. Der EG-Ministerrat reichte einen Bericht Anfang Dezember 1972 ein. Daraufhin musste ein Fragebogen des GATT beantwortet werden, dessen Auswertung im September 1973 in einen Schlussbericht der Arbeitsgruppe über die Vereinbarungen der EG mit der Schweiz mündete. Die USA hatten eine Arbeitsgruppe für Ursprungsregeln vorgeschlagen, was auf Ablehnung der EG stiess. Unklar blieb, ob die USA sich damit Kredit für die neue Welthandelsrunde verschaffen wollten. Der Mitte September 1972 erschienene OECD-Bericht des Rats der Weisen war ein weiterer Mosaikstein, der den (Aus-)Weg in eine neue GATT-Runde zeigte. Darin bestätigte sich u. a. der Vorwurf der USA, die EG-Präferenzpolitik höhle das GATT-Meistbegünstigungsprinzip aus. In der Folge wurden die Abkommen vom GATT notifiziert, präsentiert und mit Mehrheitsbeschluss genehmigt – der Stimmenanteil der USA war zu gering. Sie blieben bei ihrer Kritik, der Ausschluss der Landwirtschaft und die Ursprungskriterien schliessen nicht auf ein Freihandelsabkommen, sondern auf ein Präferenzabkommen; AMAE 77 1967-1975: 771: Bericht des EG-Rats vom 1.12.1972, CONS 394/72 (GB 257) (AELE); BAR E 7113-02 1987/144 Faszikel 89: GATT L/3898 vom 12.9.1973; Bericht Dunkel vom 7.11.1973.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Vorkehrungen für die Ende 1973 startende sogenannte Tokio-Runde im GATT.<sup>1223</sup> Dass die USA die Thematik der EFTA-Nichtbeitrittskandidaten für ihre GATT-Zwecke gegenüber der EG nutzte, brachte die Schweiz nicht unter Druck.<sup>1224</sup> Noch vor der Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen bezog die Schweiz eindeutig Stellung für eine neue Welthandelsrunde. (Gleichzeitig wurde der Eindruck vermieden, eine neue Runde würde das Freihandelsabkommen mit der EG nicht mehr erforderlich machen.)<sup>1225</sup>

Von enorm hoher Bedeutung im globalen Verhältnis zu den USA war nicht allein der Umstand, dass der EG-Erweiterungskontext massgeblich zu einer neuen Handelsrunde im GATT beitrug, sondern auch die Tatsache, dass die globalen Währungsprobleme für die Beantwortung der Frage, ob sich die Schweiz an den Plänen der EG an einer Währungsunion beteiligen sollte oder nicht, eher negativ auswirkte. Dies soll abschliessend in diesem Kapitel erörtert werden.

Die Währungspolitik war bei den Freihandelsabkommen der EG mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten 1972 kein Verhandlungsgegenstand. Dies wurde bereits vor dem Nixon-Schock im August 1971 zwischen der Schweiz und der EG beschlossen. Dennoch blieb die Frage einer schweizerischen Beteiligung an Massnahmen der EG im Währungsbereich offen (Frage der Mitgestaltung an Bereichen der zweiten Generation). Die Vorgänge 1972 auf der währungspolitischen Ebene zeigten, dass eine gestaltende Mitwirkung sowohl von der EG-Seite als auch von der Schweiz kaum erwünscht war.

Mit dem Smithsonian-Agreement waren die globalen Währungsprobleme keinesfalls behoben worden. Die Zahlungsbilanzprobleme der USA konnten damit kaum gelöst werden. Die EG entschied sich, zur engeren währungspolitischen Zusammenarbeit in Europa im April 1972 ein eigenes Bandbreiten-Interventionssystem (Vereinbarung zum Europäischen Wechselkursverbund, kurz „Währungsschlange“) einzuführen. Die EG-Zentralbanken schlossen bei der Festlegung der

---

<sup>1223</sup> Jolles, Probst und Dunkel wurden zur schweizerischen Verhandlungsdelegation ernannt; NZZ Nr. 409 vom 4.9.1973. Zur Vorbereitung der Tokio-Runde: Gilbert R. Winham: *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton 1985, S. 19-27, 70-94.

<sup>1224</sup> Aus den USA kam über den Abschluss der Freihandelsabkommen keine offizielle Reaktion. US-intern wurde bereits im April 1972 mit der Strategieentwicklung für eine Nixon-Runde begonnen. Im Juli lagen zwei Grundlagenberichte aus der Feder Eberles vor. Im zweiten Bericht wurde auf die EFTA-Nichtbeitrittskandidaten kurz eingegangen. Es gäbe zwei Optionen, einerseits eine formelle Suche, dass die Abkommen mit der EG eine Gefährdung des GATT bedeuten oder es seien Forderungen für die GATT-Verhandlungen zu schaffen. Das Taktieren der USA im GATT war es, diese Optionen lange offen zu halten; RNPL White House Central Files: Subject File: TA Box 4: Memorandum Eberle an Peter Flanigan, *Council on International Economic Policy*, vom 27.4.1972; Zwei Berichte Eberle an Flanigan vom 7.7.1972: 1. Bericht *A Design for the International Trading System in the 1970's* und 2. Bericht *Potential Trade Issues for Confrontations with the European Community in 1972-73*.

<sup>1225</sup> Ein internes Memorandum an Kissinger interpretierte, das Resultat der Volksabstimmung in der Schweiz würde der Regierung Aufwind für die Beteiligung zur Reform des internationalen Handels- und Währungssystems geben; AfZ NL Jolles 883: Deklaration Jolles an der GATT-Session vom 9.11.1972; RNPL White House Central Files: Subject File: CO 145 Switzerland: Memorandum Theodore L. Eliot, *Executive Secretary State Department*, an Kissinger vom 6.12.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Bandbreitenmarge von +/- 2,25% der vereinbarten Leitkurse ein Mitmachen von Drittstaaten aus. Vorderhand liess es die EG dabei bewenden, dass einerseits eine enge Absprache erwünscht sei und die Drittstaaten einseitig und unverbindlich mitmachen könnten.<sup>1226</sup>

Was die kurzfristige Planung der Währungsschlange anbelangte, so gab sich die Schweizerische Nationalbank zögernd. Die Schweiz würde die EG-Bemühungen, grössere Währungsstabilität im europäischen Rahmen durch die Verengung der Bandbreiten und Abwehrmassnahmen gegen spekulative Kapitalverschiebungen herbeizuführen, grundsätzlich unterstützen. Eine eigene Bandbreitenverengung im Verhältnis zu den europäischen Währungen wäre durchführbar. Da aber seit der Festsetzung der neuen Mittelkurse im Dezember 1971 der Schweizerfranken weniger stark fluktuierte als gewisse andere europäische Währungen und insbesondere der Dollarkurs sich nicht dem unterem Interventionspunkt angenähert hatte, war das Problem für die Schweiz von weniger unmittelbarer Dringlichkeit, sodass die Erfahrungen der EG-Länder mit ihrem neuen System der Bandbreitenmarge abgewartet werden konnten.<sup>1227</sup>

Die Schweizerische Nationalbank verhielt sich weiterhin aufgrund weiterer Währungsturbulenzen (erneute Pfundkrise) abwartend, obwohl sich die EG im Sommer 1972 für die Möglichkeit eines formellen Anschlusses der EFTA-Staaten in der Währungsschlange aussprach. Im Juni wurde die Frage der Beteiligung von Drittländern am Bandbreitenverringersystem im EG-Notenbankpräsidentenausschuss hinsichtlich des Ersuchens von Schweden behandelt. Belgien stellte sich gegen eine institutionelle Verbindung. Es sei der erste Schritt zu einer Währungsunion, der Drittländern vorbehalten werden sollte, weil dadurch von ihnen Vorgaben gemacht werden könnten.<sup>1228</sup> Auch Frankreich befürchtete eine Schwächung seiner Position. Trotzdem kam die EG zum Schluss, dass ein formeller Anschluss von Drittländern einer unverbindlichen einseitigen Mitwirkung beim EG-Interventionssystem vorzuziehen sei.<sup>1229</sup> Weitere Schritte in Richtung Währungsunion wurden ohne die Schweiz geplant.<sup>1230</sup>

---

<sup>1226</sup> James, 2012, S. 89-132, insbesondere zur Schweiz im erweiterten Komitee für den Währungsverbund S. 100; AfZ NL Jolles 597: Telegramm Cuénod an Jolles vom 13.1.1972.

<sup>1227</sup> Nationalbankpräsident Stopper unternahm im April 1972 eine interne Absprache mit den Notenbankgouverneuren der sechs EG-Länder über die Modalitäten einer Zusammenarbeit im Rahmen der BIZ. Sofern dort formelle Schlüsse gezogen worden wären, wäre Stopper für ein formelles Mitspracherecht gewesen. Ein interner Bankbericht riet auf taktisches Zuwarten, was die Beteiligung der Schweiz an der Währungsschlange auch im Hinblick auf einen möglichen IWF-Beitritt betraf; SNB: Protokoll des Direktoriums vom 16.3.1972, Nr. 278; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 107: 777.03; Telegramm EPD an Dupont vom 22.3.1972; BAR E 7113-02: 1988/128 Faszikel 7: Bericht Lademann, SNB, vom 13.4.1972.

<sup>1228</sup> SNB: Protokoll des Direktoriums vom 18.5.1972, Nr. 450; Protokoll des Direktoriums vom 8.6.1972, Nr. 532; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen an AA vom 15.6.1972.

<sup>1229</sup> SNB: Protokoll des Direktoriums vom 11.8.1972, Nr. 710.

<sup>1230</sup> Die EG setzte an der Gipfelkonferenz im Herbst 1972 unter Beteiligung Grossbritanniens fest, die Frist für die Einrichtung des Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit auf Anfang April 1973 zu setzen. Desgleichen hielt sie an der langfristigen Planung zur Währungsunion auf 1980 fest. 1973 traten Norwegen und Schweden als assoziierte Mitglieder der Währungsschlange bei; AfZ NL Jolles 661: Notiz Jolles vom 23.10.1972: Kommentar zur EG-Gipfelkonferenz vom 19.-21.10.1972 in Paris.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Bis Anfang 1972 war Frankreich ein Befürworter der Teilnahme der Schweiz an der währungs-politischen Zusammenarbeit.<sup>1231</sup> Das Freihandelsabkommen war aber nicht der institutionelle Rahmen, in dem währungspolitische Belange kommuniziert werden konnten. Die Währungspolitik wurde im Freihandelsabkommen nicht erwähnt. Nachdem das Abkommen beschlossene Sache war, schwand das Interesse Frankreichs an der Teilnahme der Schweiz an Schritten zur Währungsunion. Aber auch innenpolitisch war diesbezüglich die Verständigung zwischen der Schweizerischen Nationalbank und Handelspolitikern marginal. Die Währungsschlange wurde vorerst nicht als Lösung betrachtet. Die abwartende Haltung führte schliesslich Anfang 1973 zu einer Situation der Ratlosigkeit. Alternativlos liess die Schweiz den Franken floaten. Relativ rasch danach orientierte sich die Schweizerische Nationalbank am Kurs der D-Mark.<sup>1232</sup>

##### 4.2.3.4. **Cadeau royal:** **Forderungen der EG-Länder**

Die Phase während der EG-Mandatsausarbeitung für die Abkommen mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten im zweiten Halbjahr 1971 war die Gelegenheit für die EG-Länder, ihre spezifischen Forderungen einzubringen. Besonders hervor tat sich hierbei Frankreich. Bisher war das Land gegen eine Freihandelszone mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten eingestellt gewesen. Das Nahverhältnis im Sinne der Einheit Europas hätte seiner Ansicht nach weit intensiver gestaltet werden sollen. Nun gestand es eine Freihandelszonenlösung ein. Dieses *Cadeau royal* war die Legitimation für umfassende Forderungen an die Nichtbeitrittskandidaten. Neben Frankreich ist die Forderung Italiens zu erwähnen, die Frage der Arbeitsmigration einer europäischen Lösung zuzuführen. Nach einer Klärung auf ausserministerieller Ebene konnten zwischen der Schweiz und Italien die bilateralen Beamtengespräche im Herbst 1971 wiederaufgenommen werden. Zudem: Anders als es der EG-Kommissionsbericht vorschlug, verlangten alle Länder, vor allem Frankreich, Italien und die Niederlande, einen *Volet agricole*, d. h. den Einschluss der Landwirtschaft in ein Freihandelsabkommen. Die Forderungen definierten die Voraussetzungen für die Mandatsausarbeitung für die Verhandlungen mit der Schweiz. Grund genug, dass sich Bern um einen intensiven bilateralen

---

<sup>1231</sup> Zudem war die Bandbreiten-Neufestsetzung für Frankreich wichtig, bevor die Verhandlungen mit den Nichtbeitrittskandidaten weitergeführt werden konnten; AMAE 77 1967-1975: 792; Telegramm Brunet an französische Botschaft in Bern, Nr. 10-12 vom 12.1.1972.

<sup>1232</sup> Vgl.: Halbeisen, Straumann, 2012, S. 1052-1053; Bernholz, 2007, S. 182-184; AfZ IB Vorort 1.5.3.21.: Protokolle der Vorortssitzungen vom 5.6.1972 und 5.3.1973; NL Jolles 1210: Notiz vom 8.2.1973 über eine Besprechung des Vororts mit der Schweizerischen Bankiersvereinigung vom 5.2.1973; Interne Notiz Handelsabteilung vom 13.2.1973 über die Auswirkungen der Dollarabwertung auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr; Die Weltwoche vom 21.2.1973.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

diplomatischen Austausch bemühte.<sup>1233</sup> Insgesamt offenbarten die bilateralen Gespräche, dass die EG-Länder ihre Forderungen einbringen und an den Vorstellungen der Schweiz hinsichtlich Realisierbarkeit auf der Basis eines Freihandelsabkommens getestet werden konnten.

An einer Pressekonferenz des französischen Aussenministers Schumann anlässlich seines Besuchs in der Schweiz Mitte September 1971 erregte die Äusserung Aufsehen, als er erstmals von einer „Zone de libre échange“ im Gegensatz zur bisherigen französischen Formulierung eines „Arrangement de libre échange“ sprach. Dies bedinge aber verschiedene Forderungen seitens der EG. Frankreich tat sich weiterhin als Schutzpatron der neutralen Schweiz hervor. Es wurde daher eine Gegenleistung erwartet.<sup>1234</sup> Der französische Industrieverband *Conseil National du Patronat Français* (CNPF) galt innerhalb des Landes als auch innerhalb des europäischen Industrieverbands UNICE als vehementester Gegner der Freihandelszonenidee. Enge Beziehungen seien zwar erwünscht; dies war aber an die Bedingung gleicher Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen geknüpft. Es seien Sondermassnahmen für empfindliche Sektoren oder die Entscheidung für die Anwendung von Schutzklauseln zu treffen.<sup>1235</sup> Die Haltung der Industriellen wurde einerseits von den Regierungsstellen in Paris als Druckmittel gegenüber der Schweiz eingesetzt.<sup>1236</sup> Andererseits

---

<sup>1233</sup> Jolles erklärte den Schweizer Botschaftern: „Obschon es sich um EG-interne Meinungsbildung handelt, ist diskrete und informelle Einschaltung erforderlich, um Fehlentwicklungen vorzubeugen.“ Insbesondere sollte auf eine baldige Verabschiedung des Mandats hingewirkt werden. „Unsere Taktik besteht somit darin, maximalistischer schwedischer Konzeption indirekt durch Hinweis entgegenzutreten, dass diese Lösung zu kompliziert und daher zu zeitraubend wäre.“ Je länger die interne EG-Ausmarchung von statten ging, desto fleissigeres Missionieren war bei den vielen Einzelpunkten angesagt. Eine Grundsatzdebatte sei zu vermeiden. Es sollte mitgeteilt werden, dass es der Schweiz um die Neutralität gehe, ein knappes Verhandlungsmandat erwünscht sei, während es Schweden um die Allianzfreiheit gehe, da diese eine Zollunion befürworten; AfZ NL Jolles 586: Telegramm Jolles an schweizerische Botschaften im EG-Raum vom 8.9.1971.

<sup>1234</sup> Der letzte Besuch eines Aussenministers aus Paris war 1949 (Robert Schuman). Entsprechend aufwändig wurde die Reise gestaltet. Seine sämtlichen Abteilungsdirektoren waren im Tross. Allein der Toast Schumanns zu Ehren des Bundespräsidenten war sieben Seiten lang; AfZ NL Jolles 586: Toast Schumann vom 15.9.1971 zu Ehren des Bundespräsidenten. 7 S.; Protokoll des Treffens Brugger / Graber mit Schumann vom 16.9.1971 im Lohn, Bern, 17 S.; Notiz Jolles vom 20.9.1971; Telegramm Languetin an schweizerische Botschaften vom 20.9.1971.

<sup>1235</sup> AfZ NL Jolles 595: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 21.6.1971; AfZ NL Jolles 583: Stellungnahme UNICE vom 22.7.1971 über die zukünftigen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den nicht beitragswilligen EFTA-Ländern.

<sup>1236</sup> AMAE 77 1967-1975: 771: Bericht des CNPF (*Conseil National du Patronat Français*) vom 17.5.1971: über die Beziehungen EG zu den Nichtbeitrittskandidaten; AfZ NL Jolles 584: Notiz Jolles vom 9.6.1971; AMAE 77 1967-1975: 771: Interne Notiz französisches Aussenministerium Nr. 127/CE vom 18.6.1971: Problemstand mit den Nichtbeitrittskandidaten und Haltung des CNPF; AMAE 77 1967-1975: 768: Bericht des CNPF vom 15.7.1971: Vorschläge für die Abkommen der EWG mit den Neutralen.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

entwickelte sich angesichts des Durchbruchs bei den Grossbritannienverhandlungen innerhalb der Administration die intellektuelle Auseinandersetzung nach Forderungen gegenüber den Neutralen. Die Dossierbetreuung durch die Wirtschaftsabteilung des Aussenministeriums unter Jean-Pierre Brunet wurde von anderen Stellen herausgefordert. Mitte Juli 1971 wurde im interministeriellen Komitee für Europafragen entschieden, für die Freihandelszonenlösung zu votieren, also die Variante B weiter zu verfolgen. Variante A entspräche nicht der Haager Erklärung. Eine mögliche Einflussnahme der USA wurde dezidiert abgelehnt, doch war deren Druck nicht zu unterschätzen. Hingegen sei das, was die EG offeriere viel – eine Freihandelszone entspräche nicht dem Gemeinschaftsrecht – und es sei daher eine Gegenleistung erforderlich. Bald schon etablierte sich das geflügelte Wort des *Cadeau royal*, welches die Schweiz erhalte.<sup>1237</sup> Frankreich demonstrierte seinen Führungsanspruch. Jede Lösung hatte für es ihre innere Logik.

Die Forderungen Frankreichs gingen in fünf Richtungen. Erstens wurde ein *Volet agricole* aus Rücksicht auf die heimische Landwirtschaft verlangt. Paris war sich aber im klaren, dass bezüglich Landwirtschaftskonzessionen von der Schweiz nicht viel zu erwarten war.<sup>1238</sup> Zweitens wurde vor allem von Finanzminister Valéry Giscard d'Estaing eine Art Banken- und Fiskalvertrag von der Schweiz verlangt. Konkrete Inhalte blieben aber aus. Auch die BRD brachte den Wunsch des Einbezugs von steuerrechtlichen Praktiken ein. Vorbild mochten die laufenden Verhandlungen der Schweiz mit den USA zu einem Rechtshilfeabkommen sein. Die internationalen Regelgrundlagen wurden bisher in bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen festgelegt, die korrekterweise Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung heissen sollten. Ein solcher Vertrag teilt die einzelnen Vermögens- und Einkommensteile einem der beiden Staaten zur ausschliesslichen Besteuerung zu (Kollisionsnormen). Mit dem Verweis auf das eben abgeschlossene bilaterale Doppelbesteuerungs-

---

<sup>1237</sup> Neben Schumann suchten die Schweizer Diplomaten auch das Gespräch mit Verteidigungsminister Debré, Bernard, dem Leiter des Koordinationsausschusses für Integrationsfragen, Alphand, *Direction des Affaires Economiques et Financières Aussenministerium*, sowie Beaumarchais und Roux, dem französischen Botschafter in Bern; AfZ NL Jolles 595: Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 18.6.1971; Telegramm Feller an Integrationsbüro vom 24.6.1971; Telegramme Dupont an Integrationsbüro vom 1. und 8.7.1971; AfZ NL Jolles 584: Notiz Jolles vom 9.6.1971; AfZ NL Jolles 596: Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 24.8.1971 (*cadeau royal*).

<sup>1238</sup> Frankreich verlangte weiterhin eine Einseitigkeit bei Agrargütern, was von der Schweiz wegen dem entsprechenden Handelsbilanzdefizit klar abgelehnt wurde. Die französischen Agrarausfuhren in die Schweiz hätten letztes Jahr um 35% zugenommen. Graber erklärte, dass ein zu starker *Volet agricole* bei Stimmvolk nicht durchkäme. Jolles verlangte, wenn, dann müssten die Konzessionen reziprok sein. Hier bestand eine wesentliche Differenz. Auch Schumann argumentierte innenpolitisch: Das französische Parlament würde einen Verzicht auf den *Volet agricole* nicht verstehen, da Aussenhandelsausgleich über Agrarprodukte hergestellt werde; AMAE 77 1967-1975: 779: Telegramme französischer Botschafter in Bern an Aussenministerium Nr. 275-277 vom 21.7.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

abkommen mit der BRD (Mitte August 1971) wurde der Einwand hinfällig.<sup>1239</sup> Drittens wurde vom *Patronat Francais* übernommen, dass sensible Produkte geschützt werden mussten. Viertens, ebenfalls dem *Patronat* entgegenkommend, wurden Harmonisierungsforderungen für notwendig erachtet.<sup>1240</sup> Fünftens, und inoffiziell wurde der Schweiz nahegelegt, sie möge Kampffjets von Frankreich kaufen. Dies war ein persönliches Anliegen von Staatspräsident Pompidou und wurde von ihm erstmals

---

<sup>1239</sup> Schumann erwähnte, dass gewisse Wettbewerbsverzerrungen auf dem Gebiet des Steuerwesens und des Bankwesens beseitigt werden müssten: einerseits das Holdingprivileg und andererseits das Bankgeheimnis. Eine Europäisierung der Zugeständnisse der Schweiz an die USA und die BRD wurde von der Schweiz eindeutig abgelehnt, weil Frankreich vor nicht allzu langer Zeit ebenfalls ein bilaterales Doppelbesteuerungsabkommen abschloss. Seit den 1960er-Jahren kam die Schweiz wegen der Steuerfluchtthematik verstärkt unter Druck. Auslöser, die Bekämpfung der Steuerflucht gross zu schreiben, waren meist Politiker des eher sozialdemokratischen Flügels, die im Zuge des Ausbaus des sozialen Wohlfahrtsstaats in die Regierungen gewählt wurden. Zudem wurde die Diskussion ernsthafter beispielsweise im Gremium der OECD geführt, mit dem Ziel internationale Richtlinien in den liberalisierten Kapitalmärkten einzuführen. Neben anderen Staaten war die Schweiz der zunehmenden Kritik ausgesetzt, die Steuerflucht wegen ihrer eigenen rechtlichen Grundlagen und dem tieferen Steuersatz noch zu begünstigen. Der Begriff der Steueroasenländer etablierte sich. Verhandlungsauslöser waren aber die konkreten Bestrebungen, etwelche Lücken im Abkommen zur missbräuchlichen Inanspruchnahme zu füllen. 1962 beschloss der Bundesrat, gegen solche Lücken vorzugehen (Missbrauchsbeschluss vom 14.12.1962). Auslöser für die westdeutschen Einwände waren zahlreiche Neugründungen von Domicil- und Hilfsgesellschaften, die kantonale bei der Ertrags- und Kapitalsteuer privilegiert behandelt wurden (die Zahlen schwankten zwischen 1'800 und 2'500), ferner die Umsiedlung verschiedener Reicher in die Schweiz und Kapitalinvestitionen deutscher Steuerpflichtiger in schweizerischen Liegenschaften. Im Juni 1971 verwirklichte die BRD ein Aussensteuergesetz, während die bilateralen Gespräche danach zum Durchbruch führten. Auf der Basis eines OECD-Mustervertrags von 1963 wurde das Abkommen beschlossen. Darin wurden zahlreiche Neuerungen eingebracht. Wie der Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung ausführte, wurde das Abkommen ebenfalls zügig abgeschlossen, um die EG-Gespräche nicht unnötig zu belasten. Bedeutend war, dass eine behördliche Informationsklausel zu den im Vertrag aufgeführten Einzelpunkten aufgenommen wurde, wie sie schon Frankreich und Grossbritannien zugestanden wurde. Das Bankgeheimnis wurde gewahrt. Nach Lochers Einschätzung war auch das Doppelbesteuerungsabkommen 1966 und seine Ergänzungen 1969 mit Frankreich den internationalen Ansprüchen genügend, wonach sich jegliche Beanstandungen Frankreichs im Rahmen der EG-Gespräche erübrigen würden; AfZ NL Jolles 595: Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 15.7.1971; AfZ NL Jolles 1008: Referatstext Kurt Locher, Direktor der Eidgenössischen Steuerverwaltung, gehalten am 11.9.1971 an der Kammertagung der Schweizerischen Treuhand- und Revisionskammer; AfZ NL Jolles 1027: Interne Notiz Arioli an Jolles vom 30.9.1971; AfZ NL Jolles 587: Notiz Dezember 1971: Treffen Graber mit Schumann; AMAE 72: 1971-1976: 3604: Interner Bericht *Direction des Affaires Economiques et Financières* des Aussenministeriums vom 16.7.1971; Protokoll Treffen Schumann mit Dupont vom 14.7.1971.

<sup>1240</sup> Schumann erklärte, eine Schutzklausel sei deshalb erforderlich, weil die Schweiz – im Gegensatz zu Schweden – eine Zollharmonisierung ablehne. Auch die Schweiz akzeptierte objektive Kriterien. Die Schutzklausel, wie sie im Bericht der EG-Kommission vorgeschlagen wurde, stand nicht mit der mangelnden Zollharmonisierung im Zusammenhang (Verkehrsverlagerungen sollen durch ein System von Ursprungszeugnissen verhindert werden), sondern mit der Unmöglichkeit, vertraglich Harmonisierungsverpflichtungen auf dem Gebiet des Wettbewerbs vorsehen zu können. Mit anderen Worten schützte eine Sicherheitsklausel innenpolitisch vor dem autonomen Nachvollzug und aussenpolitisch war es eine Konzession an Frankreich, um die Freihandelszone zu erreichen. Einzigartig war, dass die Schweiz ein Memorandum in Paris abgab, welches sich Wettbewerbsgrundsätzen und damit zu verbindenden Schutzklauseln widmete. Später wurde dieses auch bei der EG-Kommission eingereicht; AfZ NL Jolles 595: Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 16.7.1971; AMAE 72: 1971-1976: 3601: Telegramm Roux an Aussenministerium Nr. 431-441 vom 8.10.1971; AfZ NL Jolles 586: Notiz Jolles an Brugger vom 18.10.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

dem schweizerischen Botschafter Pierre Dupont gegenüber erwähnt. Insgesamt waren dies bedeutende Forderungen, doch stets wurde betont, dass Paris der Schweiz günstig gestimmt sei.<sup>1241</sup>

Die informelle Bitte, Militärflugzeuge zu kaufen, berührte ein laufendes Waffengeschäft der Schweiz. Das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) prüfte seit 1966 in einer Evaluation, ob die Schweiz neue Flugzeuge anschaffen sollte. 1969 wurden zwei Typen favorisiert: eines von Corsair (USA) und eines von FIAT (Italien). In einer Zusatzevaluation wurde beschlossen, den französischen Typ Milan der nach dem Zweiten Weltkrieg gegründeten Firma *Avions Marcel Dassault* (AMD) mit aufzunehmen. Dieser rangierte schliesslich in der internen Bewertung der Kommissionen für Militärkampfflugzeuge nur auf Rang drei. Der Flugzeugtyp Milan war erst in Entwicklung begriffen, was eine Bewertung ohne Testflüge schwierig gestaltete. Ein seriöser Typenentscheid in der ersten Jahreshälfte 1971 konnte nur beim Corsair getroffen werden.<sup>1242</sup> Frankreich hatte aber ein grosses wirtschaftliches Interesse an einem Verkauf an die Schweiz. Würde die Schweiz einen Vertrag für das neue Flugzeug erstellen, konnte dies eine Kettenreaktion auslösen. Überall in Europa konnte dann ein Interesse am Kauf dieses Typs bestehen.<sup>1243</sup>

Am 21. Juni 1971 beschloss der Bundesrat die Projekte Corsair und Milan weiter zu verfolgen. Welche Überlegungen für den Beschluss ausschlaggebend waren, wurde dem Rüstungschef nicht mitgeteilt.<sup>1244</sup> Es ist naheliegend, dass der Pro-Milan-Entscheid im Zusammenhang mit den EG-Verhandlungen stand. Die Beziehungen zu Paris sollten nicht unnötig belastet werden. Es gibt Indizien für einen rein politischen Entscheid.<sup>1245</sup> In einem *Oral history*-Beitrag des Archivs für Zeitgeschichte

---

<sup>1241</sup> AfZ NL Jolles 595: Telegramm Dupont an Thalmann und Jolles vom 25.6.1971; Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 16.7.1971; AMAE 72: 1971-1976: 3601: Telegramm Aussenministerium *Direction des Affaires Economiques et Financières*, an französische Botschaft in Bern Nr. 77-79 vom 2.7.1971.

<sup>1242</sup> BAR E 5001 G 1985/218 Box 93: 741.2: Flugwaffenkommission Protokoll der 13. Sitzung vom 3.2.1971; 741.1: Kommission für Militärflugzeuge: Protokoll der 25. Sitzung vom 4.3.1971.

<sup>1243</sup> AMAE 77 Handakten Direktor Brunet: 58: Interner Bericht *Direction des Affaires Economiques et Financières* des Aussenministeriums Nr. 287/DE/ARM vom 31.8.1971.

<sup>1244</sup> Die Kommission für Militärflugzeuge bedauerte den Entscheid, weil ihre Meinung nicht berücksichtigt worden sei; BAR E 5001 G 1985/218 Box 93: 741.1.: Auszug aus dem Beschlussprotokoll der Sitzung des Leistungstages des EMD vom 13.8.1971; Kommission für Militärflugzeuge: Protokoll der 26. Sitzung der KMF vom 22.9.1971, S. 2-3.

<sup>1245</sup> Ausgangspunkt war eine neue Offerte von AMD für 90 bis 93 Flugzeuge (mit allen Risiken) für 1,3 Milliarden Franken an EMD-Chef Rudolf Gnägi. Im Begleitschreiben wies die AMD darauf hin, dass verschiedene Anfragen und Berichte in der Schweizer Presse sie veranlasst hätten, diese Unterlagen auch den interessierten Stellen und einer Reihe von Parlamentariern zur Verfügung zu stellen. Eine Unterredung mit AMD hatte ergeben, dass die Publikationen anderer Flugzeughersteller Anlass gaben, auch etwas zu unternehmen. Dennoch kritisierte der Rüstungschef die Darstellungsart, da das Projekt Milan gar nicht abgeschlossen sei. Diesem Umstand zum Trotz wurde ein Protokoll (eine Art Vorvertragsliefervereinbarung zwischen den Verteidigungsministerien der Länder Frankreich und der Schweiz) entworfen. Dieses Protokoll wurde vom Rüstungsdienst kritisiert: „Es muss mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass dieser PROJET de PROTOCOLE weder Anzahl Flugzeuge (90) noch Preis, noch Liefertermine garantiert, nicht einmal erwähnt. [...] Die in der Presse publizierten Zusicherungen fehlen vollständig.“ Ebenfalls unklar war, von wem ein solches Protokoll nun weiter ausgearbeitet werden sollte; BAR E 5001 G 1985/218 Box 93: 741.1: Kommission für Militärflugzeuge: Protokoll der 24. Sitzung der KMF vom 20.1.1971, S. 3; BAR E 5001 G 1985/218 Box 93: 740.1: Projekt Milan: Stellungnahme der Gruppe für Rüstungsdienst, Direktion Kaufmännische Abteilung vom 18.5.1971; Notiz Gruppe für Rüstungsdienste vom 29.6.1971: zu Treffen mit *Délégation Ministerielle pour l'Armement et Etat-major de l'Armée de l'Air Française*.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

wird erwähnt, dass von anderen Verwaltungsstellen erheblicher Druck auf das EMD ausgeübt worden sei, den Milan-Typ weiterzuverfolgen; es ist jedoch unklar, von welcher Seite und wurde später in der aussenpolitischen Kommission auf Anfrage verneint.<sup>1246</sup> Hinzu kommt eine Äusserung Rudolf Bindschedlers, des Rechtsberaters des EPD, gegenüber Rüstungsdienststellen, wonach die französische Regierung starkes Gewicht auf den Abschluss des Milan-Geschäfts legen würde. Es hätte bereits verschiedene Kontakte mit dem französischen Botschafter in der Schweiz gegeben.<sup>1247</sup> Im Sommer 1971 wurde die Arbeit an der Prüfung des sich noch in Entwicklung befindlichen Flugzeugtyps schwergewichtig aufgenommen. Nachdem nun für AMD eine möglichst günstige Situation<sup>1248</sup> für ein Rüstungsgeschäft eingeleitet wurde, wechselte AMD zu einer Art Hinhaltetaktik. In der Kommission für Militärflugzeuge wurde vermutet, AMD würde auf einen „politischen Entscheid“ hoffen.<sup>1249</sup> Frankreich achtete streng darauf, keine offizielle Verbindung mit den EG-Verhandlungen herzustellen.<sup>1250</sup>

Neben Frankreich nahmen die Beneluxstaaten den Freihandelszonenvorschlag im EG-Kommissionsbericht an. Die Niederlande sahen im Gegensatz zu Frankreich keine bilateralen, sondern ein multilaterales Freihandelsabkommen für die EFTA-Nichtbeitrittskandidaten vor. Zudem wurden aus innenpolitischen Gründen Agrarkonzessionen verlangt.<sup>1251</sup> Luxemburg war für ein einfaches, rasch umgesetztes Abkommen.<sup>1252</sup> Obwohl der eigene nationale Industrieverband opponierte, befürwortete die belgische Regierung die ausbaufähige, aber vorerst möglichst einfache Freihandelslösung.<sup>1253</sup>

---

<sup>1246</sup> AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 65: Arnold F. Kaech, 27.5.1987.

<sup>1247</sup> Das EPD sei gegen ein Abkommen auf Regierungsebene, auch um eine parlamentarische Debatte zu umgehen. Es habe sich mit französischem Botschafter darauf geeinigt; BAR E 5001 G 1985/218 Box 93: 740.1: Notiz Gruppe für Rüstungsdienste vom 11.11.1971: Besprechung mit Bindschedler EPD und Direktor Kaufmännische Abteilung Keller und Rechtsdienst Kropf.

<sup>1248</sup> Weiter dem Milan-Projekt förderlich kam hinzu, dass um das Corsairprojekt eine Polemik entstand. Es wurde in Artikeln suggeriert, dass die Verkäufer des Erdkampfflugzeugs Corsair A-7G mit ihrer Schrift Politiker und Parlamentarier einer „massiven Seelenmassage“ unterziehen würden. Experten würden sich einlullen lassen und es wurden Schmiergeldzahlungen angedeutet, die jedoch nicht bewiesen wurden; AZ-Zürich Nr. 106 vom 8.5.1971: „es grüsst: Die Corsair-Lobby“, Artikel des Chefredakteurs und Nationalrats Helmut Hubacher; Solothurner Nachrichten Nr. 121 vom 27.5.1971: „Dient unsere Luftwaffe der Landesverteidigung oder gewissen Privatkonti?“

<sup>1249</sup> BAR E 5001 G 1985/218 Box 93: 741.1: Kommission für Militärflugzeuge: Protokolle der 27. Sitzung vom 29.10.1971.

<sup>1250</sup> AMAE 72 1971-1976: 3601: Telegramm Roux an Aussenministerium Nr. 544-551 vom 24.11.1971.

<sup>1251</sup> In den Niederlanden nahm der Schweizer Botschafter stets Einfluss auf Aussenminister Luns. Unter dessen Nachfolger Norbert Schmelzer blieb die Haltung bestehen. Die Dossierbetreuung verblieb beim Chefbeamten Generaldirektor Hartogh; AfZ NL Jolles 595: Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 21.7.1971; AfZ NL Jolles 584: Notiz Jolles vom 19.7.1971 zu Integrationsbesprechungen in Holland vom 19.7.1971.

<sup>1252</sup> Ähnlich wie bei den Niederlanden hatte der schweizerische Botschafter Feller in Luxemburg einen direkten Draht zu Aussenminister Thorn aufbauen können. Dieser hatte mit der Freihandelslösung auch den eigenen EG-Kommissar (Borschette) umstimmen können; AfZ NL Jolles 595: Telegramm Feller an Integrationsbüro vom 18.6.

<sup>1253</sup> AfZ NL Jolles 595: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 16.7.1971/2.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Italien akzeptierte die Freihandelslösung relativ spät und unter den Bedingungen des Einbezugs der Landwirtschaft und einer Grundsatzerklärung zu den ausländischen Arbeitskräften. Besonders das Junktim zur Fremdarbeiterfrage wog für die Schweiz schwer. Im Juni 1971 nahm sich das italienische Aussenministerium unter Aldo Moro der Frage eines Nahverhältnisses der Schweiz an die EG an. Bisher beschäftigten sich die italienischen Vertreter einzig und allein mit Emigrationsaspekten.<sup>1254</sup> Moro setzte sich – schenkt man den schweizerischen Quellen Glauben – gegenüber Gewerkschaftern, dem Arbeitsminister, Parlament und Öffentlichkeit durch. Erste Gespräche mit der Schweiz ergaben eine aussichtsreiche Ausgangslage zu einer bilateralen Lösung der rechtlichen Situation bei der Arbeitsmigration.<sup>1255</sup> Lange jedoch zögerte Italien mit der Akzeptanz einer Freihandelszonenlösung. Wirtschaftlich gab es Bedenken, sofern der für Italien bedeutende Landwirtschaftssektor nicht einbezogen würde.<sup>1256</sup>

Nachdem alle anderen EG-Staaten sich für Variante B eines Freihandelsabkommens entschieden hatten, musste auch Italien definitiv Stellung beziehen. Ein interministerielles Treffen auf Funktionärs-ebene ermöglichte eine Klärung und endlich auch Instruktionen für Brüssel. Nachdem die Emigrationsfrage mit der Schweiz deblockiert war, machte Widerstand als einziges EG-Land keinen Sinn mehr. Italien setzte sich für ein Freihandelsabkommen mit zusätzlichen Agrarkonzessionen und einer Absichtserklärung bei den ausländischen Arbeitskräften ein.<sup>1257</sup>

Entsprechend wurden im Oktober 1971 bilaterale Beamtengespräche mit der Schweiz aufgenommen. Dort ging es den italienischen Spitzenbeamten im Aussenministerium vor allem um eine Modifikation des schweizerischen Dreiphasensystems bei der saisonalen Einfuhr landwirtschaftlicher Güter in ein Zweiphasensystem.<sup>1258</sup> Die Fremdarbeiterfrage wurde noch nicht behandelt. Erst einmal wollten sie die EG-Haltung bei der Mandatserteilung beeinflussen. Nachdem Italien mit der Forderung einer EG-Gesamtlösung in Brüssel nicht durchkam, zeigte man gegenüber der Schweiz

---

<sup>1254</sup> AfZ NL Jolles 595: Telegramm schweizerische Botschaft in Rom an Integrationsbüro vom 2.7.1971; AfZ NL Jolles 631: Notiz Jolles vom Juli 1971: zu Integrationsbesprechungen vom 8.-9.7.1971 in Brüssel.

<sup>1255</sup> Der Dialog solle nach Graber nach Eingabe des Kommentars der italienischen Seite im Rahmen der Gemischten Kommission wiederaufgenommen werden, wobei bis nach Parlamentswahlen im Oktober 1971 in der Schweiz gewartet werden sollte, um eine emotionale innenpolitische Debatte zu vermeiden. Die Volksabstimmung von Mitte 1970 habe die Krise der öffentlichen Meinung nur zu deutlich offenbart. Grübel wollte seinem Verhandlungsgegenpart Botschafter Pinna-Caboni bereits im Juli einen ersten Protokollentwurf für ein bilaterales Abkommen überreichen. Pinna-Caboni listete die Hauptpunkte der zu klärenden Regelungen auf: 1. die 20-22'000 Saisonniers, die theoretisch einen Jahresaufenthalterstatut erhalten sollten. Die Schweiz müsse Kontingente vorschlagen. 2. Familienzusammenführung, falls beide Elternteile in der Schweiz arbeiten. 3. Wechsel der Stelle innerhalb des Kantons sollte möglich sein. 4. Vermeidung falscher Saisonniers, z.B. 9 Monate Aufenthalt, 5. Sozialversicherungen, die Gewerkschaften hätten sich hierfür aber wenig interessiert. Dies deckte sich in etwa mit den schweizerischen Vorstellungen. Pinna-Caboni meinte aber zusätzlich, dass die Schweiz eine Absichtserklärung im Vertrag mit der EG einfügen sollte, die besage, dass die Schweiz an sich den freien Arbeitsmarkt begrüsse. Ein bilateralen Vertrag mit Italien bilde die Basis dazu. Noch waren einige italienische Spitzenbeamte äusserst skeptisch, ob die von der Schweiz gewünschte Variante B durchkommen sollte; AfZ NL Jolles 584: Protokoll EPD des Gesprächs Graber mit Aldo Moro, italienischer Aussenminister, vom 21.6.1971 in Genf, 13 S.

<sup>1256</sup> AfZ NL Jolles 595: Telegramm schweizerische Botschaft in Rom an Integrationsbüro vom 8.7.1971.

<sup>1257</sup> AfZ NL Jolles 595: Telegramm schweizerische Botschaft in Rom an Integrationsbüro vom 16.7.1971.

<sup>1258</sup> AfZ NL Jolles 586: Notiz Languetin vom 29.10.1971: zur Mission einer Schweizer Delegation nach Rom. Besuch bei Armando Fracassi, Generaldirektor für Handelsverträge im Aussenhandelsministerium. Arbeitstreffen mit Minister Francisci als Ersatz für Cesidio Guazzaroni.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

eine Bereitschaft, die Gespräche hierüber bilateral aufzunehmen.<sup>1259</sup> Derweil gab es bereits für die Schweiz positive Treffen des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds mit den italienischen Partnerorganisationen.<sup>1260</sup>

Die moderate BRD machte sich im Gegensatz zu den anderen fünf EG-Staaten intensivere Gedanken, was der Schweiz möglichst weitgehend zugestanden werden könnte.<sup>1261</sup> Die bedeutenden wirtschaftlichen Interessen an der Schweiz geboten dies. Dagegen durfte die politische Autonomie der EG nicht gefährdet werden. Der Freihandelsvorschlag sei die beste Basis. Nur so konnte den nicht beitretenden EFTA-Ländern der Zugang zum Gemeinsamen Markt eingeräumt werden.<sup>1262</sup> Ein Freihandelsabkommen sollte zukünftig ausbaufähig sein. Da eine von der Schweiz gewünschte gestaltende Mitwirkung als schwierig eingestuft wurde, kam man in den bilateralen Gesprächen zur Einsicht, dass eine Evolutivklausel im Vertrag geeignet wäre.<sup>1263</sup> Aus Rücksicht auf die globalen Handelsverhältnisse (USA) sollten die Abkommen GATT-konform sein. Die Nähe der Vorstellungen der BRD sicherte der Schweiz deren Unterstützung innerhalb der EG.<sup>1264</sup>

---

<sup>1259</sup> AfZ NL Jolles 596: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 15.11.1971/2; Gees, 2006, S. 142-144.

<sup>1260</sup> AfZ NL Jolles 587: Notiz Jolles vom 17.11.1971: Aufzeichnung über Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 17.11.1971.

<sup>1261</sup> Die westdeutsche Botschaft in Bern glaubte auch zu erkennen, dass innerhalb der Schweiz unterschiedliche Vorstellungen vorherrschten. Jolles und Berner Politiker würden zur Freihandelszone neigen, während eine Gruppe mit von Tschanner und Diplomaten in Brüssel mehr zu einer Zollunion tendieren würden. An sich gehe die schweizerische Konzeption über die Realisierbarkeit hinaus. Bei einer gegenseitigen Abstimmung mit Österreich würden sie sich bei einer „Zollunion an der oberen Grenze der Freihandelszone“ treffen; BAR Koblenz B 136 Signatur 43576: Bericht der westdeutschen Botschaft in Bern an AA vom 3.2.1971.

<sup>1262</sup> AA B 20-200 Signatur 1850: Notiz AA vom 29.4.1971: deutsche Grundhaltung gegenüber den Nichtbeitrittskandidaten; AfZ NL Jolles 582: Notiz Jolles vom 26.5.1971: über Gespräch mit Poensgen und Scheel vom 26.5.1971 in Oron; AA B 20-200 Signatur 1627: Notiz AA Anfang Juni 1971: zu den EFTA-Ländern, die nicht beitreten.

<sup>1263</sup> AA B 20-200 Signatur 1850: Notiz Poensgen AA vom 16.6.1971: zu Besuch Jolles in Bonn; AfZ NL Jolles 584: Notiz Jolles vom 16.6.1971: Integrationsbesprechungen in Bonn vom 16.6.1971: Vormittag mit AA (Staatssekretär von Braun, Ministerialdirektor Herbst, Minister Poensgen, Eltenberg) und Nachmittag mit Bundeswirtschaftsministerium (Staatssekretär Rohwedder, Ministerialdirektor Everling).

<sup>1264</sup> Vgl.: BAR Koblenz B 136 Signatur 8491: Bericht Weinstock, Bundeskanzleramt(?), an Frau Parlamentarischer Staatssekretär vom 12.7.1971: zum Kommissionsvorschlag zur Regelung des Verhältnisses mit den Rest-EFTA-Ländern; AA B 20-200 Signatur 1627: Notiz Poensgen, AA, vom 12.7.1971; AfZ NL Jolles 595: Telegramm schweizerische Botschaft in Köln an Integrationsbüro vom 21.7.1971; AA B 20-200 Signatur 1850: Brief Jolles an von Braun vom 20.9.1971; Telegramm Sachs an AA vom 5.10.1971.

#### 4.2.3.5. Meinungsbildung innerhalb der EG zum Mandat

Ende Juli 1971 entschied sich der EG-Ministerrat aufgrund der vorgeschlagenen Variante B im EG-Kommissionsbericht zu den Nichtbeitrittskandidaten für ein Freihandelsabkommen im industriellen Güterbereich. Ende November 1971 konnte das Mandat für die Verhandlungen mit den Nichtbeitrittskandidaten verabschiedet werden. Die Ausarbeitung des Mandats oblag dem Gremium der Ständigen Ländervertreter in Brüssel. Es mussten nicht nur sechs Meinungen von den EG-Staaten unter einen Hut gebracht werden, sie mussten auch auf sechs Kandidaten gerecht angewandt werden.<sup>1265</sup> Für die Variante A eines Status Quo sprach die Berücksichtigung der USA. Sie wurde aber abgelehnt, da sie nicht mit dem EG-Ministerentscheid übereinstimmte, gleichzeitig mit den Beitritten das Nahverhältnis zu den Rest-EFTA-Staaten zu regeln. Gegen eine Zollunion, wie sie von Schweden gewünscht wurde, sprach die Erhaltung der Entscheidungsautonomie. Die Idee fand nur bei den Niederlanden und Luxemburg Anklang. Ein Freihandelsabkommen mit sektoriellen Lösungen bewahrte dagegen die Autonomie und baute auf dem Wunsch der Aufrechterhaltung der EFTA-Zollfreiheit auf.<sup>1266</sup>

Im September 1971 nahmen die Ständigen Vertreter in Brüssel ihre Arbeit zu den vertraglichen Einzelheiten auf.<sup>1267</sup> Verschiedene EG-Ministerratsdebatten verzögerten die Mandatserteilung. Am 30. November konnte ein erstes definitives Mandat erteilt werden, das bei den offenen Fragen während

---

<sup>1265</sup> AA B 20-200 Signatur 1627: Telegramm Sachs an AA vom 9.7.1971: zur 606. Tagung der ständigen Vertreter; Notiz Poensgen AA vom 12.7.1971.

<sup>1266</sup> Zum EG-Ministerratsentscheid vom 26.7.1971: HAEC BAC 86/2005 225: Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission vom 24.7.1971, SEC(71) 2983: 608. Sitzung COREPER vom 22.7.1971; AfZ NL Jolles 584: Pressemitteilung EG-Ministerrat vom 26.7.1971; AA B 20-200 Signatur 1627: Telegramm Sachs an AA vom 28.7.1971.

<sup>1267</sup> Als erstes wurden alle Arbeiten technischer Natur an den Ausschuss der EG-Stellvertreter für Beitrittsverhandlungen verwiesen, da dieser mittlerweile Arbeitskapazitäten frei hatte; AA B 20-200 Signatur 1627: Telegramm Sachs an AA vom 10.9.1971: zur 610. Sitzung der Ständigen Vertreter vom 9.9.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

der Verhandlungen ergänzt werden sollte. Im Einzelnen werden in den folgenden Abschnitten die Diskussionen um die einzelnen Abkommensbestandteile zusammengefasst erläutert.<sup>1268</sup>

Der *Zollabbau* im Industriegüterbereich sollte beginnend mit April 1973 bis Anfang 1977 jeweils in jährlichen Tranchen von 20% durchgeführt werden – analog zu den Beitrittsländern. Diskussionspunkte ergaben sich bei der Frage der Entwicklungsfähigkeit des Abkommens. Alle Delegationen waren im Unterschied zum EG-Kommissionsbericht für einen *evolutiven Charakter* des Abkommens. Die BRD und Frankreich wiesen auf den konstruktiven Beitrag an die Errichtung Europas hin, den die Nichtbeitrittskandidaten leisten müssten. Weil eine Einigung auf eine Absichtserklärung in einer dem Vertrag vorgestellten Präambel zustande kam, gab Belgien seinen Widerstand auf, welches auf eine Beschränkung des Abkommens auf den Freihandel zielte. Eine

---

<sup>1268</sup> Im Folgenden wird aus einer Vielzahl von Gesprächszusammenfassungen der Treffen der Ständigen Vertreter, EG-Stellvertreter Beitrittsverhandlungen und EG-Minister die Mandatsgenerierung vom Juli bis November 1971 rekonstruiert: AA B 20-200 Signatur 1627: Telegramme Sachs an AA vom 16./22.7./10./16./24.9./1./8./15.10./4.11.1971; 607./608./610./611./612./613./614./615./618. Tagung der ständigen Vertreter vom 15./22.7./10./15./23./30.9./7./14.10./4.11.1971; HAEC BAC 86/2005 225: Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission für die Mitglieder der Kommission vom 16.7.1971, SEC(71) 2835; HAEC BAC 86/2005 237: Interner Bericht des Generalsekretariats des EG-Rats vom 20.7.1971, Nr. 497: Arbeitsdokument des Sekretariat zu den Nichtbeitrittskandidaten, welches Diskussion im COREPER zusammenfasst; HAEC BAC 86/2005 225: Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission vom 24.7.1971, SEC(71) 2983; 608. Sitzung COREPER vom 22.7.1971; Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission vom 18.9.1971, SEC(71) 3234; 610. Sitzung COREPER vom 9.9.1971; AA B 20-200 Signatur 1850: Telegramm Sachs an AA vom 15.9.1971; zur 31. Tagung der EG-Stellvertreter für Beitrittsfragen vom 13.-14.9.1971; HAEC BAC 25/1980 1213: Internes Dokument des Generalsekretariats des EG-Rats vom 15.9.1971, Nr. 538; HAEC BAC 86/2005 225: Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission vom 18.9.1971, SEC(71) 3313; 611. Sitzung COREPER vom 15.-16.9.1971; Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission vom 18.9.1971, SEC(71) 3234; 610. Sitzung COREPER vom 9.9.1971; Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission vom 25.9.1971, SEC(71) 3437; zur 612. Sitzung COREPER vom 23.9.1971; AA B 20-200 Signatur 1627: Telegramm Sachs an AA vom 21.9.1971; zur EG-Ratssitzung vom 20.-21.9.1971; HAEC BAC 86/2005 239: Interne Berichte des Generalsekretariats des EG-Rats vom 28.9.1971, Nr. 561, 562, 564; AA B 20-200 Signatur 1627: Telegramme Sachs an AA vom 1./5./6.10.1971; 33./34. Tagung des Ausschusses der EG-Stellvertreter vom 29.9./4.10.1971; Interne Notiz AA an Herrn Hillgenberg vom 1.10.1971; HAEC BAC 86/2005 239: Interner Bericht des Generalsekretariats des EG-Rats vom 1.10.1971, Nr. 574; HAEC BAC 86/2005 225: Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission vom 8.10.1971, SEC(71) 3510; 614. Sitzung COREPER vom 7.10.1971; Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission vom 15.10.1971, SEC(71) 3596; Sitzung COREPER vom 14.10.1971; AA B 20-200 Signatur 1627: Sprechzettel AA / BMWi vom 15.10.1971 für die 168. EG-Ratstagung zu den Beziehungen der erweiterten Gemeinschaft zu den EFTA-Staaten, die nicht beitreten; Notiz AA vom 21.10.1971: Sachstand; Telegramm Sachs an AA vom 3.11.1971; Telegramm Sachs an AA vom 4.11.1971; HAEC BAC 86/2005 225: Notiz des Generalsekretariats der EG-Kommission vom 5.11.1971, SEC(71) 3965/2; 618. Sitzung COREPER vom 4.11.1971; AA B 20-200 Signatur 1627: Interne Notiz AA vom 5.11.1971; Telegramm Sachs an AA vom 9.11.1971; EG Ratstagung vom 8.11.1971; AfZ NL Jolles 588: Verhandlungsmandate Schweiz vom 3.12.1971 und Mandatstext EWG vom 9.11.1971; AfZ NL Jolles 587: Bericht Jolles vom 9.11.1971; Notiz Jolles: Aufzeichnung über Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 17.11.1971; Antrag EVD an den Bundesrat vom 22.11.1971, 39 S.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

technische Überprüfungsklausel im Vertrag selbst wurde offengelassen.<sup>1269</sup> Die Diskussionen verlagerten sich auf den Kompetenzbereich einer gemeinsamen *gemischten Kommission*. Schliesslich einigte man sich, dass das Verwaltungsorgan auf der Stufe von Regierungsvertretern einen beschränkt operativen Charakter erhalten sollte. Der evolutionäre Charakter würde beschränkt sein.<sup>1270</sup> Die Verhandlungen selbst waren unter Artikel 113 des Römer Vertrags durchzuführen (als Handelsvertragsverhandlung). Der klare Führungsanspruch der EG-Kommission wurde durch das Recht der Präsenz der EG-Ländervertreter an den Sitzungen wiederum abgeschwächt. Allerdings lief die rechtliche Basis von Artikel 113 Gefahr, den Abkommensinhalt zu präjudizieren. Vor allem die BRD befürchtete, dass damit der evolutionäre Charakter bereits stark eingeschränkt werden würde.<sup>1271</sup> In der Austrittsklausel zum Abkommen wurde die Einjahresfrist wie beim Stockholmvertrag der EFTA allgemein akzeptiert.

Ein spezifischer Aspekt war die Behandlung von Ausnahmen im Industriesektor, so bei „sensiblen“ Produkten, bei Waren der EGKS und – für die Schweiz besonders wichtig – bei den Uhren. Im Bereich der *Ausnahmelisten und Sonderregelungen* war eines der Grundprobleme der bereits bestehende Freihandel der EFTA im Papiersektor. Hier drohte skandinavische Konkurrenz. Nach zähem Ringen liess sich schliesslich auch die BRD zur Wiedereinführung der Zölle im Papiersektor umstimmen. Dass die geplante Anhörung der Beitrittskandidaten zu den Nichtbeitrittskandidaten immer wieder verschoben wurde, hatte auch damit zu tun, dass Grossbritannien ebenfalls den Freihandel im Papiersektor innerhalb der EFTA hatte. Als die Befragung durchgeführt wurde, war das EG-Mandat bereits ausformuliert.<sup>1272</sup> Weitere Ausnahmen von sensiblen Produkten – von Frankreich, Belgien und Italien erwünscht – sollten möglichst gering bleiben und weiter geprüft werden. Ausnahmen bei empfindlichen Produkten wichen vom EG-Kommissionsvorschlag ab.<sup>1273</sup> Mittlerweile wurden vier Verfahrensstufen für sensible Produkte diskutiert: totale Ausnahmen, *Gel tarifaire* („Einfrieren“), strikte sowie leichte Überwachung.

---

<sup>1269</sup> Obwohl von den Ständigen Vertretern und der EG-Kommission vorgeschlagen, wurde eine Überprüfungsklausel von Frankreich abgelehnt. Sie könnte eine Präzedenzmöglichkeit für Grossbritannien im Beitrittsvertrag bieten. Luxemburg, die Niederlande und Italien waren für eine technische Anpassung nach zwei bis drei Jahren, Belgien für einen Zeitpunkt am Ende der Übergangszeit. Die BRD und Frankreich waren gegen die Klausel, auch weil sie wegen dem gemischten Ausschuss überflüssig sei.

<sup>1270</sup> Eine langwierige Diskussion entfachte sich über die Frage, ob das Organ evolutionär zusätzlich zur Präambel ausgestattet werden sollte. Damit verbunden war der Komplex, wie Empfehlungen für nicht in den Abkommen geregelte Bereiche ausgesprochen werden könnten. Fünf Delegationen gaben sich mit dem französischen Vorschlag zufrieden, es bei der Präambel zu belassen. Einzig die BRD opponierte wegen des Wortes „Bindungen“ in der Haager Erklärung von 1969. Schliesslich einigte sich der EG-Ministerrat, dass das gemeinsame Verwaltungsorgan mit der Weiterentwicklung des Vertrags beauftragt werden könne und dass dieses Organ in der Präambel erwähnt werde, damit es einen stärker operativen Charakter erhält. Die Gemischte Kommission sollte auf Art. 113 des Römer Vertrags basieren. Die EG-Kommission befürchtete ansonsten Kompetenzvermischungen. Die BRD und die Niederlande wünschten sich aber ein stärkeres Kooperationskomitee; hier speziell: BAR Koblenz B 136 Signatur 7955: Notiz Weinstock, Bundeskanzleramt, an Brandt vom 20.10.1971; EG-Ratstagung vom 18.-19.10.1971.

<sup>1271</sup> Hier speziell: AA B 20-200 Signatur 1627: Notiz AA vom 27.10.1971.

<sup>1272</sup> Die Beitrittskandidaten könnten aber als Beobachter an den Verhandlungen teilnehmen. Der Beschluss wurde erst im Dezember 1971 gefasst, nach der ersten Verhandlungsrunde.

<sup>1273</sup> Eine technische Prüfung für Aluminium, Kugellager, Elektroden, Kupferhalbzeug sowie weitere Nichteisenmetalle wurde beschlossen. Die Ausnahmelistenfrage wurde im November 1971 zur zentralen Auseinandersetzung und konnte erst im Februar 1972 gelöst werden.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Für die Schweiz besonders wichtig war der Uhrensektor. Ende 1969 weigerte sich die EG aufgrund eines Memorandums der Schweiz die letzte Zollsenkungstranche der Kennedy-Runde zuzugestehen, wenn sie nicht Änderungen zugunsten der EG in Uhrenhandelsbeziehungen vornehmen werde. Daraufhin wurden die Gespräche auch innerhalb der Gemischten Uhrenkommission Schweiz – EG aufgenommen.<sup>1274</sup> Die Gespräche wurden intensiv geführt, ohne dass es zu einem Durchbruch für eine Lösung kam. Hingegen konkretisierten sich die EG-Forderungen: Abschaffung von Begünstigungen der Beschaffung von Rohwerken und Bestandteilen im Inlandmarkt (vor allem sogenannte Treueprämien), befriedigende Neudefinition von *Swiss Made*, geeignete Vorkehrungen zur Einhaltung der Regeln über Kartelle und marktbeherrschende Stellungen. Frankreich schlug ein Einfrieren der Zölle vor, bis Grossbritannien seinerseits die Zölle wiederaufgebaut habe. Sofern eine bilaterale Lösung mit der Schweiz gefunden werde, könnten die Zölle abgebaut werden. Die Gefahr bestand, dass die Uhren von der EG-Seite aus dem allgemeinen Zollabbau für ein Freihandelsabkommen ausgeklammert werden würden. Dieser Umstand drängte das Uhrenkartell zu einer Einigung mit der Handelsabteilung. Der Kartellbeschluss zum *Swiss Made* sollte einerseits in eine ordentliche Bundesverordnung abgeschwächt überführt werden, während andererseits das Kartell der EG-Forderung nach einer Abschaffung von Treueprämien und ähnlichen Massnahmen entsprach.<sup>1275</sup> Daraufhin offerierte die Schweiz in der gemischten Uhrenkommission Schweiz – EWG eine Neudefinition von *Swiss Made*, in der die französischen Exportinteressen für Uhrenbestandteile berücksichtigt würden. Insbesondere wurde mit der Stärkung des europäischen Produktionsplatzes gegenüber der aussereuropäischen Konkurrenz argumentiert. Ende 1971 bestand in den gemeinsamen bilateralen Gesprächen eine aussichtsreiche Ausgangslage zur Herbeiführung einer Einigung.<sup>1276</sup>

Wesentlich war auch die Diskussion um die *multilateralen Aspekte* im Abkommens. Die Niederlande und Luxemburg waren wegen der Vereinfachung und Standardisierung für ein multilaterales Abkommen. Belgien – grundsätzlich dafür – wandte ein, es soll aber nicht der Eindruck entstehen, die EG träte der EFTA bei. Auch Frankreich wollte den Ausdruck Freihandelszone vermeiden, der den Charakter der EG verwässern würde. Schliesslich wurden *bilaterale Freihandelsabkommen* mit gleichen Hauptteilen vorgesehen (Vorschlag der BRD).<sup>1277</sup> Die Frage des *Ursprungssystems* mag technisch klingen, hatte jedoch einen wesentlichen Kern, ob die Freihandelsabkommen multi- oder

---

<sup>1274</sup> Vgl.: AfZ IB Vorort 274.3.4.1.: Memorandum EG vom 14.11.1969; Schreiben Hijzen an Weitnauer vom 17.11.1969; Schreiben Weitnauer an Hijzen vom 22.12.1969.

<sup>1275</sup> „Das Problem des Swiss made soll dadurch gelöst werden, dass in der sich in Ausarbeitung befindenden Vollzugsverordnung zum neuen Artikel 18 des Markenschutzgesetzes in Ergänzung der bisher üblichen Definition des schweizerischen Ursprungs einer Uhr bestimmt wird, dass bei der Berechnung des 50%-Wertanteils die Kosten des Zusammensetzens („*assemblage*“) mitberücksichtigt werden, wenn die durch eine enge industrielle Zusammenarbeit bedingte gleichwertige Qualität der ausländischen Bestandteile mit den schweizerischen Bestandteilen auf dem Wege eines staatsvertraglich vorgesehenen Bestätigungsverfahrens gewährleistet ist.“; siehe: AfZ NL Jolles 587: Antrag EVD an den Bundesrat vom 22.11.1971, 39 S., S. 12.

<sup>1276</sup> Vgl.: AfZ IB Vorort 274.3.4.4.: Notiz Vorort vom 15.9.1971; Entwurf Eidgenössisches Amt für geistiges Eigentum über eine Verordnung über die Benutzung des Schweizernamens für Uhren, 20.10.1971; Schweizerische Deklaration vom 9.12.1971; Protokoll der Sitzung der gemischten Uhrenkommission vom 9.12.1971; Notiz Vorort 10.12.1971.

<sup>1277</sup> Für ein bilaterales Abkommenswerk sprachen: unterschiedliche Länder und unterschiedliche Entwicklungsfähigkeit, Vermeidung Eindruck einer Freihandelszone, Finnland nur EFTA-assoziert, Einfachere Koordination bei bilateralen Organen, diagonale Kumulation.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

bilateralen Charakter erhalten sollten. In der EG galt das System, dass ein Produkt den Ursprung eines Vertragsstaats erhält, wenn es auf dessen Territorium eine Be- oder Umarbeitung durchging, die zu einem Zollpositionswechsel führte. Abweichungen für Güter wurden mit Listen festgelegt. Beim kumulativen System dagegen – wie in der EFTA praktiziert, kommt die Ursprungsberechtigung, wenn ein Zweistufenprozess oder eine Prozentregel vorgeschrieben wird. In solchen Fällen konnten die Verarbeitungsprozesse auf zwei oder mehrere Vertragspartner aufgeteilt werden. Sie entsprach vor allem für Produkte, die mehrere Veredelungsstufen durchlaufen und später in einem anderen Bestimmungsland verkauft werden. Die Niederlande, die BRD und Luxemburg unterstützten die Idee eines kumulativen Ursprungs und damit eines multilateralen Regelungsmechanismus'. Es entspräche der fortgeschrittenen internationalen Arbeitsteilung. Gerade die Niederlande insistierten hier, hatten sie doch mit Rotterdam einen zentralen Umschlagplatz, wo viele Produkte zwischenverarbeitet wurden. Frankreich, Belgien, Italien und die EG-Kommission stellten sich dagegen. Für sie ging es um die Vermeidung einer Freihandelszone und damit des Multilateralismus. Schliesslich neigte man zur Ansicht, ein kumulatives System bilateral mit dem jeweiligen Vertragsland zu prüfen. Ähnlich bestand ein solches System in den Abkommen mit afrikanischen und Mittelmeerstaaten.<sup>1278</sup>

Die Forderung Frankreichs nach Harmonisierungen sollte sektoriell während den Verhandlungen geprüft werden. Da die Entscheidungsautonomie der EG nicht berührt werden durfte, wurden vor allem autonome Harmonisierungen gefordert. Sie waren integraler Bestandteil im Bereich des Landwirtschaftsektors als auch bei der Festlegung von defensiven Schutzklauseln. Im Gegensatz zum EG-Kommissionsbericht waren die EG-Länder für einen beschränkten Einschluss der Landwirtschaft. Wie dieser *Volet agricole* aussehen und welches Ausmass er haben mochte, blieb auch im Mandat unklar. Eine grundsätzliche Harmonisierung ging ihnen wegen der Unabhängigkeit der Agrarunion zu weit. Eine Produktliste wurde in Arbeit genommen. Italien und die Niederlande verwiesen auf die bedeutenden Aussenhandelsanteile ihrer Länder. Frankreich argumentierte im Sinne eines globalen Ausgleichs der Abkommen. Die BRD und Belgien dagegen warnten vor möglichen Forderungen von Gegenkonzessionen der EFTA-Nichtbeitrittskandidaten. Im Mindesten wurde von den EG-Ländern eine Absichtserklärung für die gegenseitige Förderung des Agrarhandels vorgesehen.

Der Einschluss der Landwirtschaft war der zentrale Kritikpunkt der USA. Auf die Demarche der USA wurde entgegnet, die Abkommen würden *GATT-konformen* Lösungen der Nichtdiskriminierung entsprechen. Konzessionen der EFTA-Staaten würden Drittlandinteressen nicht beeinträchtigen. Eine Rechtfertigung im GATT werde nach Abschluss der Abkommen vorgenommen.

Frankreich forderte schliesslich – wenn schon wenige Harmonisierungen vorgesehen waren – rigorose *Schutzklauseln*. Wenn möglich sollten sie national ausgerichtet und auf die einzelnen Abkommenspunkte verteilt sein. So könne die Mitsprache der EFTA-Länder verhindert werden. Die BRD dagegen war für strikte *Wettbewerbsgrundsätze*, wie sie in der EFTA festgelegt waren. Die Frage wurde aufgrund der heftigen Debatte in die Verhandlungsphase verschleppt.

---

<sup>1278</sup> Hier speziell: AfZ NL Jolles 584: Telegramm Jolles an schweizerische Botschaft in Köln vom 15.7.1971; AMAE 77 1967-1975: 771; Interne Notiz französisches Aussenministerium Nr. 202/CE vom 16.10.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Bei den separaten Verhandlungsdossiers waren sich die Delegation einig, dass der Durchgangsverkehr, die Rheinschifffahrt und die Fremdarbeiterregelung parallel unter Beobachtung der EG-Kommission verhandelt werden mussten. Die Niederlande und Frankreich waren gegen jegliche Verknüpfung mit dem Globalabkommen, weil es hier um Harmonisierungen ginge. Dies stand der Meinung der anderen vier und dem EG-Kommissionsvorschlag entgegen. Im *Transitverkehr* müsse die Schweiz die Regeln der EG akzeptieren, d. h. das Prinzip der Nichtdiskriminierung bei Frachten. Ein gegenseitiger Briefwechsel mit Österreich und der Schweiz zur Verpflichtung genüge. Nach Ansicht der BRD sollte die Schweiz eine entsprechende Absichtserklärung für die *Rheinschifffahrt* abgeben.<sup>1279</sup>

Deutlich heftigere Diskussionen ergaben sich beim Thema der *Arbeitsmigration*. Italien verlangte eine Regelung zu den Fremdarbeitern auf globaler Ebene der Abkommen mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten. Teile der EG-Kommission gingen noch weiter und wollten die Verhandlungen mit der Schweiz als Vehikel für interne EG-Politik nutzen. Dies ging den anderen EG-Ländern zu weit. Als Einwanderungsländer hätten sie selbst wesentliche Nachteile einstecken müssen, wenn von der Schweiz weitgehende Konzessionen verlangt worden wären. Italien erklärte, dass es für das Land schwierig sein werde, einem Globalabkommen zuzustimmen, wenn nicht erfolgreiche Verhandlungen zur vertraglichen Sicherung der Nichtdiskriminierung von Arbeitskräften mit der Schweiz durchgeführt werden. Es sei von europäischer Bedeutung und in der Öffentlichkeit würde sonst die Akzeptanz fehlen. Es sei nicht nur ein menschliches Problem, sondern auch weil italienische Firmen Infrastrukturkosten tragen müssten, die Schweizer Firmen erspart blieben. Noch einen Schritt weiter ging die Generaldirektion für soziale Angelegenheiten der EG-Kommission. Sie gedachte, die Problematik als Vehikel zu nutzen, um auch innerhalb der EG die Freizügigkeit voranzutreiben. Dies aus drei Gründen: Erstens sage das Mandat klar „*dans le contexte de l'accord*“ als Beilage zum Vertrag. Zweitens verfüge die EG-Kommission seit einem Jahr über einen Auftrag, eine aktive Beschäftigungspolitik zu entwerfen. Drittens sei die italienische Regierung unentschlossen. Die EG-Kommission müsse die Angelegenheit selbst in die Hand nehmen. Die Gruppe um die Verhandlungsdelegation der EG-Kommission war gegen diese Mandatsinterpretation. Man könne von der Schweiz nicht Harmonisierungen verlangen, sondern Minimalkriterien bei der Nichtdiskriminierung. Die Schweiz wüsste das und solle sich danach richten. In der Folge nahm man die Argumentation Italiens auf und münzte sie in direkte Forderungen um. Es sei nicht nur ein moralisches humanes Problem, sondern auch eine Frage der Konkurrenzposition. Denn viele Produkte in der Schweiz würden von Angehörigen aus EG-Staaten produziert, die nicht dem Standard der Regeln der Internationalen Arbeitsorganisation entsprechen würden (Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 97 von 1952: Gleichberechtigung). Erst wenn Italien keine bilaterale Lösung mit der

---

<sup>1279</sup> Der Einbezug der Rheinschifffahrtsproblematik ins Mandat gegenüber der Schweiz war wichtig, weil diese einen erheblichen Anteil an der Rheinflotte hatte und der Aussenhandel wesentlich über diesen Fluss abgefertigt werde. Es sei aber auch parallel im Rahmen der bisherigen Mannheimer Akte möglich. Die Verhandlungen müssten bei der Wettbewerbsregelung, Stilllegung von Schiffsraum und Wegekosten-Anlastung geführt werden. Es könnte nicht mehr verlangt werden, solange die EG noch nicht über eine vergemeinschaftliche Binnenschifffahrtspolitik verfügte. Als der Vorschlag nicht ins Mandat aufgenommen wurde, insistierte die BRD; hier speziell: AA B 20-200 Signatur 1627: Telegramm Bundesminister für Verkehr, i.A. Thiers, an Poensgen, AA, vom 4.10.1971; Brief Bundesminister für Verkehr i.A. Thiers an AA vom 12.10.1971; Brief Bundesminister für Verkehr an Poensgen vom 8.11.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Schweiz finden würde, würde es Teil der Globalabkommen werden. Die BRD, die Benelux-Staaten und Frankreich wandten sich gegen eine Lösung der Freizügigkeit als Grundsatz im Globalabkommen. Das Verhandlungsmandat der EG-Kommission unter Artikel 113 war für eine solche Behandlung zu eingeschränkt. Es wären zu weitgehende Harmonisierungsforderungen. Ausschlaggebend war aber die Befürchtung der Folge eines einheitlichen Niederlassungsrechts für die EG. Die BRD und Frankreich hätten eine Verkürzung der Frist für den Erwerb des Niederlassungsrechts von 10 auf 5 Jahre hinnehmen müssen. Würde dies von der Schweiz für italienische Staatsangehörige verlangt werden, hätte dies Präjudizwirkung. Andere EFTA-Staaten, wie Portugal als Emigrationsland, könnten ihrerseits die Gleichstellung mit EG-Staatsangehörigen verlangen. Nach bisherigem Gemeinschaftsrecht könne lediglich die Forderung nach Nichtdiskriminierung gestellt werden. Folglich wurde eine bilaterale Lösung Italien – Schweiz vorgeschlagen, die parallel mit der „moralischen Unterstützung“ der EG geführt werden sollte. Es ergab sich eine Übereinstimmung, dass die Schweiz sich nach den Regeln der Internationalen Arbeitsorganisation richten sollte: gleiche Behandlung in Bezug auf Lebens- und Arbeitsbedingungen inklusive Sozialversicherung (betrifft Familienzusammenführung, erneute Arbeitsaufnahme nach Saison, Unfall- und Krankenversicherung) sowie die Ausrichtung der Regelung auf die Behandlung der Saisonniers. Hinzu kam die Grenzgängerregelung der EG (Freizügigkeit). Italien gab sich mit einer entsprechenden Beilage zum Abkommen mit der Schweiz zufrieden, welche die materiellen Prinzipien verankerte, und nahm in der Folge die Verhandlungen mit der Schweiz auf. Denn auch Italien ging es vornehmlich um die falschen Saisonniers und nicht wie bei der EG um eine allgemeine soziale und arbeitsrechtliche Perspektive.<sup>1280</sup>

Die Jahre 1970 und 1971 brachten eine Konkretisierung von dem Wunsch von besonderen Beziehungen hin zu einem kompletten Verhandlungsdossier. Wie die Schweiz auf die Vorgaben des EG-Mandats strategisch reagierte und welches die Übereinkommen in den einzelnen Punkten waren, ist Gegenstand des Kapitels zu den Hauptverhandlungen.

---

<sup>1280</sup> Hier speziell: AA B 20-200 Signatur 1850: Telegramm Sachs an AA vom 5.10.1971; AfZ NL Jolles 596: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 15.11.1971/1 und 2; AfZ NL Jolles 587: Antrag EVD an den Bundesrat vom 22.11.1971, 39 S., S. 27-29.

### **4.3. Formsache: Die Haupt- und Abschlussphase (1972)**

#### **4.3.1. Hauptverhandlungen**

##### **4.3.1.1. Übersicht zu den Verhandlungen**

Das Jahr 1972 war geprägt von den eigentlichen Verhandlungen (1. Kapitel), der Umsetzung des Abkommens als auch der Volksabstimmung (2. Kapitel). Die Verhandlungen der Schweiz mit der EG wurden am 3. Dezember 1971 aufgenommen. Am 22. Juli 1972 wurden sie leicht verzögert feierlich mit der Unterzeichnung abgeschlossen. Organisatorisch lässt sich diese Phase weiter unterteilen. Nach der Eröffnungssitzung wurden Arbeitsgruppengespräche aufgenommen, die mit einer zweiten Plenarrunde abgeschlossen wurden. Hernach gab die EG-Verhandlungsleitung einen EG-Kommissionsbericht heraus, der die Schlussphase der Verhandlungen einläutete. Im ersten Unterkapitel wird dargestellt, welchen Hauptverlauf die Verhandlungen nahmen und wie aufgrund der Mandatserteilung und weiterer Faktoren für die Schweiz eine „nicht ungünstige“ Verhandlungsbasis geschaffen wurde. Im zweiten Unterkapitel wird auf einzelne Abkommensteile eingegangen. Im dritten und letzten Unterkapitel werden die Schlussverhandlungen geschildert.

Im Dezember 1971 wurde die erste Plenarrunde auf Delegationsebene durchgeführt. Wie schon in den Explorationsgesprächen konnte die Schweiz in der Reihenfolge vor Schweden und Österreich verhandeln. Im Zentrum stand das Eröffnungsstatement der EFTA-Nichtbeitrittskandidaten zum EG-Mandat. Jolles erklärte, dass trotz der ausgeglichenen Interessenlage der materielle Inhalt hinter den schweizerischen Vorstellungen läge. Aufgrund der Entwicklungsfähigkeit des Abkommens sei dies aber akzeptabel.<sup>1281</sup> Der Hauptpunkt des Zollabbaus im Industriegüterbereich war bereits beschlossene Sache. Im Februar 1972 wurden die Arbeitsgruppengespräche aufgenommen.<sup>1282</sup> Kurz zuvor hatte der EG-Ministerrat das Verhandlungsmandat ergänzt. Auf die Verhandlungen der Arbeitsgruppen wurde Mitte März eine zweite Plenarrunde abgehalten. Weil einige strittige Fragen zwischen der EG und den Nichtbeitrittskandidaten unbeirrt einer Lösung harren,

---

<sup>1281</sup> Dieser Passus wurde in den Schweizer Medien aufgrund einer Formulierung in einer Nachrichtenagenturmeldung eher negativ eingestuft. Jolles bemühte sich im Nachgang, dieses Bild zu korrigieren. Die EG-Verhandlungskonzeption entspräche den Erwartungen. Man sei mit dem Abkommensmodell zufrieden. Die Erklärung von Jolles Gegenpart Wellenstein lieferte ebenfalls Stoff für interne Aufregung. Darin wurde entgegen dem EG-Kommissionsbericht von langfristigen multilateralen Verhandlungen gesprochen. Abklärungen ergaben, die Erklärung sei unter der Ägide der Beneluxvertreter formuliert worden; AfZ NL Jolles 588: Schweizerische Deklaration vom 3.12.1971; Telegramm Jolles an die schweizerischen Botschaften vom 9.12.1971; Eröffnungserklärung Wellenstein vom 3.12.1971; AfZ NL Jolles 587: Brief Cuénod an Integrationsbüro vom 13.12.1971.

<sup>1282</sup> Arbeitsgruppen: 1.: Einfuhrregime für Industrieprodukte; 2.: Landwirtschaft; 3. Montanprodukte; 4. Wettbewerbsgrundsätze, Ausweichklauseln, Kündigungsklausel, Institutionen; AfZ NL Jolles 587: Notiz Jolles vom 6.12.1971; Kurzbericht zur 1. Verhandlung vom 3.12.1971; Bericht der schweizerischen Delegation vom 14.12.1971; AfZ NL Jolles 634: Notiz Jolles an Brugger vom 25.1.1972.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

verlangten die EG-Länder aufgrund des Zeitdrucks Mitte des Jahres einen Zwischenbericht.<sup>1283</sup> Mitte April wurde der Zwischenbericht der EG-Kommission unter der Supervision von EG-Kommissar Deniau herausgegeben.<sup>1284</sup> Da der Bericht aus Berner Sicht günstig ausfiel, verzichtete die Schweiz im Gegensatz zu Schweden auf eine Demarche. Die Schweiz nahm lediglich taktische Anpassungen vor.<sup>1285</sup> Ende April sprach der EG-Ministerrat eine weitere Mandatserweiterung aus.<sup>1286</sup> Von Mai bis Juli fanden die Schlussverhandlungen statt, die in einem eigenen Unterkapitel erläutert werden.

Im Vergleich mit den anderen Nichtbeitrittskandidaten war die Schweiz zunehmend aus dem Fokus geraten. Dies hatte fünf Gründe, die hier erläutert werden. Zum ersten entschärfte die EG-Mandaterteilung die innenpolitischen Widerstände der Schweiz und damit folglich mögliche Konfrontationen mit der EG. Zum einen war entscheidend, dass die Uhren- und Fremdarbeiterfrage von den direkten Verhandlungen ausgeklammert wurden. Trotzdem blieben sie strategisch in die Gesamtverhandlungen eingebunden. Zum anderen machte die von der EG vorgeschriebene Erhaltung der autonomen Beschlussfassungs- und Entwicklungsfähigkeit der Gemeinschaft interne Diskussionen

---

<sup>1283</sup> Die Ergänzung des EG-Mandats betraf: neues System bei den Ausnahmen und Verzicht auf totale Ausnahmen, Suche nach einer pragmatischen Lösung beim Ursprungssystem, Offerte einer Positivliste bei den landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen. Die strittigen Fragen waren: Ursprungsregelung, die (zu) kurze Liste der EG für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, die (zu) lange Ausnahmeliste, die Sonderregelung für Papier, sowie das Schiedsverfahren, speziell gegenüber der Schweiz: Uhren und einseitige Landwirtschaftsforderungen; AA B 20-200 Signatur 1916: Notiz deutsche Delegation vom 30.3.1972: Stand Verhandlungen mit der Schweiz; AfZ NL Jolles 634: Bericht Jolles vom 20.3.1972: Ergebnis der zweiten Verhandlungsrunde mit der EWG vom 16.-17.3.1972; AMAE 77 1967-1975: 771: Telegramm Etienne Burin de Rozières, Ständiger Ländervertreter, an Aussenministerium Nr. 825-843 vom 22.3.1972: Stand Verhandlungen mit der Schweiz.

<sup>1284</sup> AfZ NL Jolles 588: Zwischenbericht EG-Kommission vom 11.4.1972: Hauptteil 58 Seiten, mit Länderanhängen und Anhängen zu Landwirtschaft.

<sup>1285</sup> Unverändert blieben Forderungen: Uhrenzölle (voller Einbezug in Freihandel), Schutzklauseln (bessere Formulierung mit Vorabkonsultationen um allenfalls auf Schiedsgerichtsbarkeit verzichten zu können), Formel für öffentliches Einkaufswesen (hier Textvorschlag vorgesehen), empfindliche Produkte (vor allem Aluminium, bei Ferro-Silizium soll stricte bleiben). Hingegen bräuchte der Ursprung nicht mehr erwähnt zu werden (hier nur noch pragmatisch an Listen A und B). Bei der Landwirtschaft sei weiter auf Reziprozität zu beharren und Ausschluss alkoholische Getränke, da Fiskalcharakter (überhaupt hier für permanente Ausnahme und nicht Überführung in Verbrauchssteuern); AfZ NL Jolles 635: Telegramm von Tschärner an die schweizerischen Botschaften in den EG-Hauptstädten vom 17.4.1972.

<sup>1286</sup> So konnten Fortschritte bei den Ausnahmen (von der EG-Kommission wurde der Verzicht auf den *Gel tarifaire* übernommen), bei der Ursprungsregelung (teilweise Kumulationsprinzip wird akzeptiert) und den landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen (Globalangebot) erreicht werden. Hingegen blieb die Frage eines Landwirtschaftsteils weiter offen. Die Niederlande und Italien beharrten auf deren Einbezug, während die anderen darauf verzichten wollten (so nun offiziell auch Frankreich). Insgesamt waren die Fortschritte der modifizierten Haltung Frankreich mehrheitlich zuzurechnen. Belgien und die BRD unterstützten die EG-Kommissionsrichtung. Die Niederlande zeigten sich am ehesten enttäuscht über die Entwicklung, so beim Agrarsektor und bei der Ursprungsregelung; Vgl.: AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 14.4.1972: zur 638. Tagung ständige Vertreter; Telegramm Sachs an AA vom 20.4.1972/1+2: zur 639. Tagung ständige Vertreter; Telegramm Sachs an AA vom 26.4.1972: Ergebnis der Ratstagung EG vom 24.-25.4.1972; AMAE 77 1967-1975: 771: Telegramm Burin de Rozières an Aussenministerium Nr. 1233-1254 vom 21.4.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

über Mitspracherechte überflüssig. Wenn auch viele wichtige Details noch zu verhandeln waren und die Inhalte sich auf kaum mehr als ein Freihandelsabkommen beschränkten, deckten sich die Vorstellungen der EG mit der Schweiz im Vergleich zu den anderen EFTA-Nichtbeitrittskandidaten am weitesten. Aufgrund der Berichte der Departemente und der Aussprache Ende November 1971 sprach sich der Bundesrat für die Aufnahme von Verhandlungen mit der EG aus, dieses gleichzeitig mit dem EG-Ministerratsbeschluss für die Mandatserteilung.<sup>1287</sup>

Zum zweiten hatte die Schweiz innerhalb der EFTA leichtes Spiel. Aufgrund des Interimabkommens war Österreich am Abschluss der gleichzeitigen und vorrangigen Freihandelsabkommen massgeblich auf der Linie der Schweiz beteiligt.<sup>1288</sup> Auch mit Schweden und Finnland bestanden grundsätzliche Übereinstimmungen. Als Zeichen der Stärkung beschloss man, im Mai 1972 die Rest-EFTA als Organisation weiterzuführen.<sup>1289</sup> Obwohl von der Schweiz und Österreich unterstützt, gerieten Schweden und Finnland beim Handel im Papiersektor in den Konflikt mit der EG. Es wurde – wie noch erläutert wird – mit zunehmender Verhandlungsdauer zum Brennpunkt der Gespräche, während die Schweiz zunehmend problemlos betrachtet wurde. Auch das Verhältnis

---

<sup>1287</sup> Die Delegation setzte sich nunmehr aus Jolles, seinem Stellvertreter Languetin, Bindschedler, Wurth, Jacobi, Lusser, von Tschanner und Eckenstein zusammen; AfZ NL Jolles 587: Notiz Jolles: Aufzeichnung über die Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 17.11.1971; Antrag EVD an den Bundesrat vom 22.11.1971, 39 S.; Mitbericht EJPD vom 23.11.1971; Mitbericht EFZD vom 26.11.1971 an den Bundesrat; BRB vom 29.11.1971.

<sup>1288</sup> Mittlerweile erhielt auch Österreich das Verhandlungsangebot zu einem eigenen und vorgängigen Interimsabkommen mit der EG. In der Schweiz warf dieses keine hohen Wellen. Einzig Textilindustrievertreter ärgerten sich über den Vorzug, noch im Jahre 1973 10% tiefere Zölle zu haben. Wegen der strittigen Fragen der Globalverhandlungen war bald einmal klar, dass ein Interimsabkommen erst mit dem Abschluss der Freihandelszone umgesetzt werden konnte. Deren Inkraftsetzung war nicht vor Mitte 1972 zu erwarten und vom Abschluss der Globalverhandlungen abhängig. Österreich musste demnach ein erhebliches Interesse für Gesamtverhandlungen haben, was wiederum die schweizerische Position stärkte. Jolles pochte aufgrund des Zeitdrucks auf möglichst konforme Abkommen. Weil die EG-Kommission die Abkommenstexte selbst redigieren wollte, sollte eine möglichst gemeinsame Konzeption erarbeitet werden. Später bestanden ungleiche Verhandlungspositionen, die aber keinen entscheidenden Einfluss auf die schweizerische Verhandlungsführung mehr hatten. Österreich verlangte selbst einen *Volet agricole* und eine Verbesserung bei Papier und Stahl. Im Juni 1972 stand das Interimsabkommen fest, wonach die Industriezölle ausnahmslos um 30% gesenkt werden sollten und später (1.1.1974) um weitere 10%; AfZ NL Jolles 596: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 12.11.1971; AfZ NL Jolles 587: Notiz Jolles vom 17.12.1971; AfZ NL Jolles 596: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 17.12.1971/2; AfZ NL Jolles 634: Protokoll des Besuchs des österreichischen Aussenministers Rudolf Kirchschläger vom 27.-29.1.1972 in Bern, 29 S., S.18; AfZ NL Jolles 635: Notiz Jolles vom 2.5.1972: zu Integrationsgesprächen Brugger vom 27.-28.4.1972 in Wien; AfZ NL Jolles 598: Telegramm Cuénod an Integrationsbüro vom 13.6.1972.

<sup>1289</sup> Die enge Koordination wurde auf die vier EFTA-Neutralen ausgeweitet. Die EFTA-Neutralen gaben sich in ihren Eröffnungserklärungen unter Vorbehalt der bekannten einzelnen Forderungen zufrieden. Noch stärker als die Schweiz stand Schweden für die Entwicklungsfähigkeit des Abkommens ein. Einigkeit innerhalb der EFTA herrschte, möglichst Gegenlisten bei Ausnahmen zu vermeiden. Der Informationsaustausch fand in Brüssel statt, die Vorbereitung der Dossiers und zusätzliche monatliche Treffen in Genf. Im Januar 1972 lagen zwei Berichte von eigenen Untergruppen zu Wettbewerbsregeln und Schutzklauseln vor. Eine weitere Untergruppe arbeitete im Bereich Ursprung; Vgl.: AfZ NL Jolles 587: Bericht Integrationsbüro vom 28.11.1971: Aufzeichnung des Treffens der vier Neutralen vom 27.11.1971 in Zürich; AfZ NL Jolles 634: Aufzeichnung Integrationsbüro vom 23.1.1972: Neutralentreffen vom 20.-21.1.1972 in Zürich; AfZ NL Jolles 635: Notiz EVD zur Ministerkonferenz der EFTA vom 4.-5.5.1972 in Genf vom 29.5.1972.

der Schweiz zu Grossbritannien verlief einvernehmlich. Beitragend zur Entlastung der Konfliktträchtigkeit war die Unterzeichnung der Beitrittsverträge im Januar 1972.<sup>1290</sup>

Ebenfalls den Umständen förderlich war drittens das mittlerweile entspannte Verhältnis mit den EG-Gesprächspartnern. Der EG-Ratsvorsitz Luxemburgs in der ersten Jahreshälfte 1972 erwies sich als günstig. Luxemburg hielt sich mit eigenen Forderungen zurück und drängte stets auf einen zügigen Abschluss der Verhandlungen.<sup>1291</sup> Das Verhältnis zur direkten Verhandlungsdelegation unter Wellenstein gestaltete sich freundschaftlich. Die schweizerische Delegation wurde als äusserst kompetent eingestuft.<sup>1292</sup> Positiv war zudem, dass sich die EG-Kommissionsmitglieder im Tonfall

---

<sup>1290</sup> Eine Klausel zur Aufrechterhaltung des EFTA-Freihandels in den Beitrittsverträgen wurde nicht mehr verlangt. Hingegen setzte sich Grossbritannien (wie auch Dänemark) dafür ein, dass bei den verarbeiteten Landwirtschaftserzeugnissen die Zölle nicht wiedereingeführt werden sollten. Anfangs hielt sich Grossbritannien in den Verhandlungen deutlich zurück. Auf bilateraler Ebene mit der Schweiz kam Ende Februar 1972 nur noch einmal Bewegung auf. Graber besuchte als erster Schweizer Aussenminister überhaupt London. Nun zeigten auch die Briten ein Interesse, der Schweiz ihren Kampfjet aufzudrängen (Harrier). Die Konsultation der EG der Beitrittsländer fand vor der EG-Ministerkonferenz – und nachdem der EG-Kommissionszwischenbericht vorlag – Ende April statt. Für die Schweiz sahen die britischen Unterhändler keine Probleme mehr, obwohl sie einer Einfrierung der Uhrenzölle nicht entgegenstanden. In ihrer Eingabe bei der EG-Kommission traten sie für Eile ein. Dies Uhrenzollfrage würde nicht nur die Verzögerung des Eintritts Grossbritanniens in die EG bewirken. Auch bestand die Gefahr, die USA würden bei einer Verlängerung der Verhandlungsdauer in den Herbst hinein wieder mit eigenen Begehren aufwarten. Die Ausnahmeliste der EG sei zu kürzen und die Verhandlungen dürften nicht an der Landwirtschaft scheitern. In den Schlussverhandlungen spielte die Schweiz für Grossbritannien keine Rolle mehr. Dessen Hauptsorgen lagen beim Papiersektor gegenüber den skandinavischen Ländern, wo es für eine einheitliche Haltung plädierte, und bei Island (Fischerei); Zusammengefasst aus: PRO BT 241/2473: Bericht EFTA/W 2/72 vom 18.1.1972: zur Aufrechterhaltung Freihandel EFTA und Rückschlüsse aus Austritt EFTA (Rev. 2) vom 2.2.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 9.2.1972; PRO FCO 33/1908: Notiz 21.2.1972 zu Harrier; AfZ NL Jolles 634: Protokoll EPD über das Treffen Graber mit Douglas-Home, Staatssekretär FO, vom 22.2.1972; AfZ NL Jolles 598: Telegramm Weitnauer an Integrationsbüro vom 14.4.1972; HAEC BAC 25/1980 1213: Internes Dokument des EG-Rats vom 20.4.1972, CONS 118/72; PRO PREM 15/887: Notiz Bridges an FCO vom 1.5.1972; PRO FCO 30/33: Schreiben O'Neill an Melville vom 5.5.1967; AMAE 77 1967-1975: 771: Telegramm Burin de Roziers an Aussenministerium Nr. 1940-1944 vom 16.6.1972: Konsultation der Beitrittsländer.

<sup>1291</sup> Aussenminister Gaston Thorn hatte in Lausanne studiert. An sich betrachtete er die Integrationsentwicklung als überzeugter Anhänger der EG-Lösung eher gelassen. An einem Vortrag in Bern erklärte er, dass ein Mittelweg zwischen Assoziation und Handelsvertrag die einzig realistische Lösung sei; AfZ NL Jolles 634: Notiz einführende Worte Brugger für den Vortrag von Thorn vor der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft in Bern; NZZ Nr. 118 vom 10.3.1972; AfZ NL Jolles 598: Telegramme Feller an Integrationsbüro vom 21.3. und 12.6.1972.

<sup>1292</sup> Wellenstein betonte in einem handgeschriebenen Zusatz zur Gratulation beim Abschluss des Abkommens, er wolle „danken für die ausserordentlich schönen Tage, die wir in Ihrem Lande verbringen durften, darf ich noch ein persönliches Wort der grossen Anerkennung hinzufügen, die ich nach diesem Besuch empfinde.“ „Dass in dieser Weise das sachliche Verständnis durch menschliches Verständnis vervollständigt worden ist, danken wir Ihrer freundschaftlichen Initiative. Seien Sie überzeugt, dass ich das besonders geschätzt habe.“ Abgerundet wurde dies durch eine Einladung der Schweiz der EG-Delegation im Oktober 1972 in die Schweiz; AfZ NL Jolles 637: Brief Edmund Wellenstein an Jolles vom 18.7.1972: neben offiziellen Brief, handgeschrieben; AfZ NL Jolles 660: Programm des Besuchs der Delegation der EG-Kommission vom 14.-16.10.1972 in der Schweiz.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

gegenüber der Schweiz zurückhielten. In ihren Vortragsäusserungen plädierten sie nach wie vor für einen langfristigen Beitritt der Schweiz zur EG. Das Konzept der besonderen Beziehungen widerspreche dem grundlegenden Prinzip der EG. Trotzdem sei ein Freihandelsabkommen die momentan beste Lösung für die Schweiz.<sup>1293</sup> Auch der vehemente Gegner der Freihandelsidee für die Schweiz, Mansholt, der vom EG-Vize- zum EG-Kommissionspräsidenten aufstieg, hielt sich mit einer direkten Einmischung in die Verhandlungen zurück.<sup>1294</sup>

Viertens konnte die Schweiz mit zwei Abkommensabschlüssen ein positives Signal für die Verhandlungen in Brüssel abgeben. Dies betraf einerseits die Beteiligung an der europäischen Forschung und andererseits eine Vereinbarung zu Investitionen. Bereits Ende November 1971 wurden fünf Forschungsvereinbarungen mit einer Beitragsverpflichtung von 8 bis 9 Millionen Franken im Rahmen des COST-Abkommens über die Teilnahme an Forschungsprojekten der EG unterzeichnet.<sup>1295</sup> Ähnlich verhielt es sich bei Darlehen an die Europäische Investitionsbank. Die Geste für die Investitionsbank war gedacht, um die Kooperationsbereitschaft der Schweiz unter Beweis zu stellen.<sup>1296</sup> Mit dem Abschluss des Freihandelsabkommens verabschiedete der Bundesrat auch die Vereinbarung mit der Europäischen Investitionsbank.<sup>1297</sup>

Fünftens verbesserte sich, wie eingehend dargelegt wurde, ab Anfang 1972 das Verhältnis zu den USA, was eine direkte Einmischung in die EG-Schweiz-Verhandlungen ausschloss. So waren für die Schweiz gute Bedingungen geschaffen worden, relativ problemlos die Verhandlungen

---

<sup>1293</sup> Z.B.: AfZ NL Jolles 634: Pressemitteilung [?] vom 3.2.1972: Deniau vor Zürcher Volkswirtschaftliche Gesellschaft; AfZ NL Jolles 641: Auszug aus Interview (April 1972?) welches Obrecht für das Schweizer Radio mit Mansholt führte.

<sup>1294</sup> An der ersten offiziellen Pressekonferenz geisselte EG-Kommissionspräsident Mansholt die Schweiz wegen ihrem Bankensystem („kapitalistische Hochburg für internationale Fluchtgelder“). Später, in einem Interview mit *24 heures* markierte er, das Freihandelsabkommen sei ein Zwischenschritt zum Beitritt. Die Schweiz wolle wegen der Bedeutung des Kapitalmarkts nicht der Wirtschafts- und Währungsunion beitreten. Er war 1970 einer der Hauptgegner für ein Freihandelsabkommen mit den Nichtbeitrittskandidaten; AfZ NL Jolles 598: Telegramm schweizerische Botschaft in Den Haag an Integrationsbüro vom 5.4.1972; Telegramm Cuénod an Integrationsbüro vom 13.6.1972/2; AfZ NL Jolles 631: Notiz Jolles vom 24.4.1972; AfZ NL Jolles 630: Notiz Jolles an Brugger vom 25.4.1972.

<sup>1295</sup> Zur schweizerischen Wissenschaftspolitik in Europa: Gees, 2006, S. 241-380; AfZ IB Vorort 274.3.6.3.: Bericht über die Ministerkonferenz für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung (COST) vom 22.-23.11.1971 in Brüssel; NZZ Nr. 46 vom 28.1.1972. COST: *Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique*.

<sup>1296</sup> Die Bank wurde 1958 mit Sitz in Luxemburg gegründet, um Projekte zu finanzieren, die den Gemeinsamen Markt förderten. Seit der Gründung bis Ende 1971 wurden 369 Darlehensverträge und Garantieverträge mit einem Gesamtbetrag von 2,3 Milliarden Rechnungseinheiten unterzeichnet, davon über 50% an Italien. 1971 wurden drei grosse Anleihen im Wert von 220 Mio. auf dem Schweizer Kapitalmarkt mit steuerlicher Erleichterung gezeichnet (die Hälfte aller Anleihen 1971). Es wurde rückwirkend im März 1972 die Unterzeichnung einer Vereinbarung in Bern für gleiche Rechte wie für Weltbank seit 1951 für steuerliche Erleichterung bei Anleihen (Vorzugssatz von 0,6 gegenüber 1,2% Normalsatz Stempelabgabe) abgemacht. Für Jolles war es der erste Anwendungsfall der Entwicklungsklausel, weil auch eine übliche Schiedsgerichtsklausel in der Vereinbarung enthalten war; AfZ NL Jolles 635: Rohstoff des Integrationsbüros für die Bundeshaus-Korrespondenten vom 23.3.1972; Brief Jolles an Schweizerische Mission bei den EG vom 24.3.1972.

<sup>1297</sup> AfZ NL Jolles 637: Pressemitteilung Integrationsbüro 22.7.1972.

vorantreiben zu können. Einzig die Agrarfrage blieb lange unklar. Doch auch sie konnte in der Schlussphase einer Lösung zugeführt werden.<sup>1298</sup> Die Umstände hatten den Vorteil, dass die Schweiz sich bereits früh ausgiebig der Endredaktion der Abkommenstexte widmen konnte.<sup>1299</sup>

##### 4.3.1.2. Dossierfragen während der Verhandlungen

Im Folgenden wird auf einzelne Verhandlungsschwerpunkte eingegangen. Die Reihenfolge orientiert sich am textlichen Aufbau des Freihandelsabkommens: Präambel (Evolutivcharakter); Abkommensartikel (Fiskalzölle, Ursprungskriterien, *Volet agricole*, Ausnahmen, Papierhandel, Wettbewerbsregeln, Schutzklausel, Verwaltungsorgan), Erklärungen (Transitverkehr, Montanunion, Uhren, ausländische Arbeitskräfte).

**Evolutivcharakter:** Jolles' ursprüngliche Konzeption der gestaltenden Mitwirkung an Bereichen der zweiten Generation ist bereits in Explorationsgesprächen aus den Traktanden gefallen. Zu stark wog das Bedürfnis der Erhaltung der Entscheidungsautonomie der EG. Immerhin sollte das Freihandelsabkommen eine evolutive Erwähnung erhalten. Aus Gründen der innenpolitischen Opposition, insbesondere des Schweizerischen Gewerbeverbands unter seinem Direktor Otto Fischer, sprach man hier nicht mehr von der Entwicklungsfähigkeit des Abkommens selbst, sondern nur noch von der Ausdehnung der Zusammenarbeit auf zusätzliche Bereiche. Entgegen der Ansicht der meisten EG-Länder, dass die Erwähnung der Entwicklungsfähigkeit lediglich in der Präambel genüge, erreichte die Schweiz eine zusätzliche Konkretisierung in einem Artikel. In der Präambel wurde erwähnt, dass die Prüfung des Ausbaus und der Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen prüfenswert sei. Zudem wurde in der Präambel und in Artikel 1 die GATT-Konformität, als auch die Förderung des Handels zur harmonischen Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen festgehalten. In Artikel 32 wurde ein konkretes Verfahren aufnotiert. Die Möglichkeit, eine künftige Ausweitung der Zusammenarbeit auf vom Vertrag nicht erfasste Gebiete zu erörtern – inklusive neuer Verträge – war gegeben. Nachdem ein begründetes Gesuch eingereicht werden konnte, war es die Aufgabe der Gemischten Kommission dieses auszuarbeiten. Hernach bedurfte es einer beiderseitigen Prüfung, im Falle der Schweiz auf nationaler Ebene. Es handelte sich nicht um eine Klausel, die künftige Änderungen oder Erweiterungen des Freihandelsvertrags selbst in Aussicht stellte, geschweige denn um einen Automatismus, der zu einer Art kalten Ausweitung der Teilintegration führen konnte. Entsprechend wurde dies in der Presse bereits früh verbreitet, um eine öffentliche Debatte zu vermeiden. (In Artikel 34 wurde die einjährige Kündigungsfrist vereinbart.)<sup>1300</sup>

---

<sup>1298</sup> Bei Portugal war ein Einbezug der Landwirtschaft unausweichlich und bei Island ergaben sich Probleme bei den Fischereirechten. Diese beiden Länder hatten schliesslich in ihren Abkommen entsprechende Textteile; AA B 20-200 Signatur 1914; Telegramm Sachs an AA vom 29.3.1972.

<sup>1299</sup> AfZ NL Jolles 598; Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 21.3.1972.

<sup>1300</sup> Zusammengefasst aus: AfZ NL Jolles 634; Aufzeichnung Integrationsbüro vom 23.1.1972, S. 9-10; AfZ NL Jolles 635; Protokollnotiz der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 10.3.1972, S. 9; AfZ IB Vorort 274.3.7.7.: Protokoll der 3. Verhandlungsrunde zwischen der Schweiz und der EG vom 7.6.1972 in Brüssel, S. 2-7 und 20-21, sowie Textentwurf EG-Kommission zur Präambel und Artikel 1, N/AELE/133 (CH-29); NZZ Nr. 263/275 vom 8./15.6.1972; AfZ NL Jolles 636; Bericht Jolles vom 9.6.1972, S. 3.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

**Fiskalzölle und Pflichtlagerhaltung:** Durch den vollständigen Zollabbau im Industriebereich (Artikel 3) drohten dem Bund Einnahmeverluste von ca. einer Milliarde Franken pro Jahr (ab 1978). Eigentlich hätten sämtliche Industriezölle diesem Kriterium unterstanden. Die Schweiz wehrte sich gegen die Abschaffung der sogenannten Fiskalzölle. Es handle sich historisch betrachtet um eigentliche Verbrauchssteuern (Treibstoffe, Automobile; Tabak und Kaffee wurden als Landwirtschaftsprodukte nicht diskutiert; hinzu kamen aber mengenmässige Einfuhrbeschränkungen auf Spielfilme, Automobilteile und staatliche Handelsmonopole auf Alkohol und ebenso das Salz- und Pulverregal sowie die Ausfuhrzölle und gewisse Gebühren). In der föderalistischen Staatsstruktur müsste der Bund zwecks Eigenfinanzierung auf solche Massnahmen zurückgreifen, da die Grundlagen einer Umsatzsteuer fehlten. Eine solche Warenumsatzsteuer würde zudem die Konsumenten belasten. Daher könnte höchstens der Industrieschutzanteil darauf abgebaut werden. Zuerst forderte die EG-Seite eine Umwandlung in interne Steuern, wie es im EG-Raum üblich sei. In der Folge akzeptierten die EG-Staaten die nichtdiskriminierende Ausnahmeregelung bei den Fiskalzöllen (Waren in der Liste II im Anhang; kein Ausbau auf neue Produkte und „Wettbewerbsneutralität“ geregelt in Artikel 18). Gegenüber der Schweiz wurden diese zeitlich befristet. Der Gemischte Ausschuss soll deren Umwandlung bis spätestens 1980 prüfen und falls nicht vollzogen zu einem späteren Zeitpunkt. Bis zum Verhandlungsabschluss kämpfte die Schweiz für diese milde Formulierung dieses Artikels 4. Im Hinblick auf eine noch zu formulierende Energiepolitik sowohl der EG als auch der Schweiz wurde zum Erdöl in Artikel 14 vermerkt, dass hier ein Sonderregime für die mengenmässige Einfuhr weiterhin gestattet war. Ähnliche Regelungen ergaben sich für die Pflichtlagerhaltungen aus kriegswirtschaftlichen Gründen. Die Pflichtlager würden nach schweizerischer Auffassung durch nichtdiskriminierende Abgaben am Zoll finanziert, weil auch die eigene Produktion zu Lagerungen angewiesen werde. Allenfalls sollte eine statistische Überwachung eingeführt werden. Dies wurde vonseiten der EG kritisiert. Letzterer Haltung kam die schweizerische Chemieindustrie entgegen, die ausser bei Stickstoffdünger keine Ausnahme vom Zollabbau verlangte. In Protokoll 5 wurde schliesslich eine Liste festgehalten, die bei einer Änderung vom Gemischten Ausschuss nach den vereinbarten Kriterien geprüft werden musste.<sup>1301</sup>

**Ursprung:** Die Ursprungsdeklarierung (Frage der Verwendbarkeit von Drittlanderzeugnissen bei der Herstellung oder Bearbeitung von Ursprungserzeugnissen, die in den Genuss des Zollabbaus kommen) war in der Regelung des Freihandels ein Kernpunkt. Die EG gab als prüfenswerten Vorschlag ein bilaterales System mit einem multilateralen Aspekt vor, wie es die EG mit den afrikanischen Staaten bereits eingeführt hatte (die sogenannten Jaunde-Regeln). Mit diesem Schritt einer teilweisen diagonalen Kumulation akzeptierte die EG implizit den Freihandelszonencharakter der einzelnen bilateralen Abkommen im Gesamten. Auch die Schweiz erachtete es als guten Ausgangspunkt, wie der Freihandel von der EFTA in die erweiterte EG und die EFTA-Nichtbeitrittskandidaten überführt werden konnte. Es sei ein Gebot der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung (wie

---

<sup>1301</sup> Zusammengefasst aus: AfZ NL Jolles 613: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe I Warenfreiverkehr vom 3.2.1972, S. 5 und 7-11; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Bömcke an AA vom 14.3.1972; AfZ IB Vorort 274.3.7.6.: Protokoll der Besprechung vom 9.3.1972 bei der Schweizerischen Gesellschaft für chemische Industrie über kriegswirtschaftliche Aspekte; AfZ NL Jolles 635: Protokollnotiz der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 10.3.1972, S. 2-3; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 3.5.1972/2; AfZ IB Vorort 274.3.7.10.: Protokoll der 5. Plenarsitzung zwischen der EG und der Schweiz vom 5.7.1972, S. 8-9; Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 676-677, 748-749, 914-917.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

auch von den Niederlanden und der BRD gefordert). Und es konnte der Eindruck vermieden werden, die EG träte der Freihandelszone der EFTA bei (Befürchtungen von Belgien und Frankreich). Die Abkommenssubstanz über den Freihandel hing wesentlich mit der Definition der Kriterien zum Ursprung zusammen. Zur pragmatischen Prüfung wurde als erstes eine EFTA-EG-Expertengruppe eingerichtet. Die EFTA gab gemeinsam zwei Produktlisten ab (Liste A Produkte mit zusätzlichen Kriterien bei Zollpositionswechsel und Liste B Produkte mit Ursprungswechsel ohne Zollpositionswechsel).<sup>1302</sup>

Innerhalb der EG zogen sich die Diskussionen um dieses System in die Länge. Frankreich versuchte bis in die Schlussverhandlungen hinein, die Interpretation der Kumulationsregeln und die Kriterien der Liste restriktiv zu handhaben, wie es von der eigenen Industrie erwünscht wurde. Es dominierte eine autarke Vorstellung der EG-Industriepolitik. Erst Anfang Juni 1972 wurde ein interner Kompromiss akzeptiert. Dieser sah als Konzession an Frankreich eine Reduzierung der zulässigen Prozentsätze für die Verwendung von Ausgangsmaterialien aus Drittstaaten im Chemie- und Maschinensektor (auf 15% für die Chemie bzw. 5% bei Maschinen statt 40%) vor. Eine solche Regelung beeinträchtigte die Handelsströme zwischen schweizerischen Mutterhäusern und überseeischen Tochtergesellschaften stark. Extrembeispiele waren Seide oder einzelne Chemiepositionen (ein Sechstel der gesamten schweizerischen Ausfuhr in diesem Bereich). Statt den Freihandel einzuführen, würde ein Protektionismus zuungunsten der Schweiz etabliert werden. Entsprechend wurde ein Memorandum abgegeben. Andere EFTA-Staaten gaben ihren Widerstand bei Ursprungsfragen auf, was die Schweiz in eine isolierte Lage brachte. Vor Verhandlungsabschluss kam Frankreich mit Zugeständnissen in den beiden Produktsektoren entgegen. Teil des Kompromisses mit Frankreich innerhalb der EG war auch die Bestimmung, dass der Gemischte Ausschuss künftig weitere Änderungen am Ursprungsprotokoll mit den Listen A und B durchführen konnte. Der EG-Kompromiss beinhaltete somit eine Revisionsklausel, wonach die Prozentsätze nach zwei Jahren überprüft werden sollten. Artikel 11 im Abkommen verwies auf das Ursprungsprotokoll. Dieses umfassende Protokoll hatte Erläuterungen und Anhänge (Listen A und B). Wie die Ursprungszeugnisse auszustellen waren, war äusserst komplex. Allein die Mitteilung des Vororts über die rudimentäre Übersicht zur Ursprungsregelung umfasste sechzehn Seiten. Je nachdem wie protektionistisch oder liberal sich die Regeln auf einzelne Produkte auswirkten, desto mehr oder weniger stark war der präferentielle Gehalt der Anbindung an die EG. Die Auswirkung konnte aber nur über die praktische Umsetzung ermittelt werden.<sup>1303</sup>

---

<sup>1302</sup> Zusammengefasst aus: AfZ NL Jolles 587: Bericht Integrationsbüro vom 28.11.1971: Aufzeichnung des Treffens der vier Neutralen vom 27.11.1971 in Zürich, S. 4; Notiz Jolles vom 6.12.1971: Kurzbericht zur 1. Verhandlung vom 3.12.1971; AfZ NL Jolles 634: Aufzeichnung Integrationsbüro vom 23.1.1972, S. 2; AfZ NL Jolles 613: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe I Warenfreiverkehr vom 3.2.1972, S. 30-35.

<sup>1303</sup> Zusammengefasst aus: AMAE 77 1967-1975: 771: Telegramm Burin de Rozières an Aussenministerium Nr. 1233-1254 vom 21.4.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Böhmcke an AA vom 7.6.1972: EG-Ratstagung vom 5.-6.6.1972 in Luxemburg; AMAE 77 1967-1975: 771: Schreiben der *Union des Industries Textiles* an Direktor des *Affaires Economiques et Financières* vom 12.6.1972; Tages-Anzeiger vom 16.6.1972; AfZ NL Jolles 636: Telegramm Jolles an schweizerische Botschaften vom 17.6.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 16.6.1972; AfZ NL Jolles 598: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 20.6.1972/2; AfZ NL Jolles 633: Notiz Jolles vom 23.6.1972 zu Gespräch Thorn, S. 3-6; AfZ IB Vorort 274.3.7.10.: Protokoll der 5. Plenarsitzung Schweiz – EG vom 5.7.1972, S. 33-39; AfZ IB Vorort 274.3.8.1.19.: Interne Notiz schweizerische Verhandlungsdelegation vom 12.7.1972; AfZ IB Vorort 274.3.7.6.: Schreiben Vorort an die Sektionen vom 4.8.1972; Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 687-691, 752, 814-911; AfZ NL Jolles 1345: Protokoll der Sitzung der Konsultativen Kommission für Handelspolitik vom 14.11.1972, S. 6-7.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

**Volet agricole (Landwirtschaft):** Die EG, vor allem Frankreich, die Niederlande und Italien verlangten den Einbezug der Landwirtschaft, den *Volet agricole*. Am Ende wurden nur 3% anstatt der geforderten 53% der schweizerischen Agrarimporte in einem *Petit volet agricole* einbezogen. Damit konnte auch die Gefahr der innenpolitischen Opposition der Landwirtschaftsverbände abgewandt werden. Zu Verhandlungsbeginn verlangte die EG von der Schweiz einseitige Konzessionen im Agrarsektor und eine Absichtserklärung. In der EFTA hatte die Schweiz Dänemark ebenfalls unilaterale Konzessionen gemacht. Die Schweiz forderte aus Reziprozitätsgründen ebenfalls Begehren. Für die Schweiz erschwerend war, dass sich auch Österreich und Finnland für einen Einbezug der Landwirtschaft offensiv stark machten. Frankreich aber änderte in der Folge aus zwei Gründen seine bisherige Haltung. Zum einen liess es allfällige Gegenforderungen der USA im globalen GATT-Rahmen vorsichtiger werden. Zum anderen war aus dem Fall der Schweiz ohnehin wenig Kapital zu schlagen. Mit dem Desinteresse Frankreichs schwenkten die Niederlande erstmalig mit ein. Gegenüber der Schweiz verlangten sie nur noch „symbolische“ Zugeständnisse. Der EG-Kommissionsbericht vom April 1972 schlug den Verzicht vor. Wie Italien hielten die Niederlande aber insgesamt am *Volet agricole* fest. Eine Einigung innerhalb der EG blieb aus und gefährdete den gesamten Zeitplan.<sup>1304</sup>

Neben der Ursprungsregelung wurde die Agrarverhandlung für die Schweiz in der Schlussphase zum heikelsten Dossier. Wie sich in den bilateralen Verhandlungen zeigte, kristallisierte sich eine Lösungsmöglichkeit, wenn die Schweiz Gesprächsbereitschaft für gewisse Produkte anbot und die EG ihre Wünsche präzisierte. Im Mai wurden informelle Gespräche aufgenommen, um ein kleines Agrarpaket zu schnüren. So konnte man auch einem Entscheid der EG zuvorkommen, die sich weiterhin nicht einigen konnte. Die Vorbereitung eines diskreten *Mini-volet* wurde von der Handelsabteilung mit Unterstützung des Schweizerischen Bauernverbands bestimmt. Das Bundesamt für Landwirtschaft dagegen war für ein Abwarten gewesen. In den intensiv geführten bilateralen Gesprächen offenbarte sich, dass Italien und die Niederlande mächtig Druck aufbauten. Parallel zeigte sich aber auch, dass die EG einen Verzicht des *Volet agricole* befürwortete, sofern die Schweiz aus Gründen des Gesamtausgleichs im Abkommen ein paar optische unilaterale Konzessionen machen würde. Um die Schweiz zu einer flexibleren Haltung zu bringen, würde die EG ein paar Gegenkonzessionen anbieten. Hintergrund war, dass die EG-Kommission eine EG-interne Eskalation mit den Niederlanden und Italien vermeiden wollte, die die gesamten Verhandlungen gefährdete.

---

<sup>1304</sup> AfZ NL Jolles 587: Kurzbericht zur 1. Verhandlung vom 3.12.1971, S. 3; Bericht der schweizerischen Delegation vom 14.12.1971, S. 6; Notiz Dezember 1971: Treffen Graber mit Schumann; AMAE 77 1967-1975: 771: Interne Notiz französisches Aussenministerium vom 25.1.1972: Haltung gegenüber Nichtbeitrittskandidaten; AfZ NL Jolles 597: Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 1.2.1972; Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 16.2.1972; AfZ NL Jolles 634: Schreiben Jolles an die schweizerischen Botschaften vom 13.3.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 14.4.1972: zur 638. Tagung Ständige Vertreter.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

So erhielt die EG-Kommission das Recht vom EG-Ministerrat eingeräumt, mit der Schweiz einen *Petit volet agricole* auszuarbeiten, dem die EG-Länder schliesslich zustimmen konnten.<sup>1305</sup>

In den letzten Verhandlungswochen wurde der *Petit volet agricole* bereinigt. Die Konzessionen der Schweiz betrafen zum einen bereits in der EFTA gewährte Zollbefreiungen (z.B. Feigen, Knoblauch, Tomatenpüree) als auch einige weitere Zollsenkungen (z.B. Speise-Eis und Früchte-Joghurt). Vor allem Italien rang um letzte weitere Konzessionen. Die italienischen Detailwünsche, etwa die Modifizierung des Dreiphasensystems, wurden mit der Gegenkonzession bei der Seide verbunden. Die Schweiz dagegen bot eine Fruchtkonzession an. Italien gab sich danach zufrieden. Da alles informell ausgehandelt und autonom von den EFTA-Neutralen angeboten wurde, fand die Bestätigung erst vor der Unterzeichnung statt. Ein Briefwechsel der Schweiz an die EG zur Paraphierung bot offiziell die autonomen Angebote an, wie für Schnittblumenkontingente (Tulpen und Rosen, Niederlande), kleine Anpassungen am Dreiphasensystem bei Früchten und Gemüse (Italien) sowie Weinkontingente (Frankreich, Italien). Daran knüpft auch die Anekdote Jolles' in einem *Oral history*-Beitrag an, wonach der Durchbruch der Verhandlungen mit einer Konzession von Tafeltrauben und Rosen im Zusammenhang stand, die beide seine Frau aus Liebe zum Produkt vorgeschlagen haben soll. Der Schweizerische Bauernverband gab sich äusserst zufrieden. Das Verhandlungsziel wurde erreicht. Es wurden keine landwirtschaftlichen Positionen zugunsten der Industrie geopfert. Im Grossen und Ganzen wurde die Landwirtschaft vom Abkommen ausgespart. Umgekehrt erhielt die Schweiz von der EG kleine Gegenleistungen. Die EG gab Zollsenkungen für bestimmte Süsswasserfische, Bündnerfleisch und Schabziger. Sie verbesserte die Berechnungsbasis für Abschöpfungen für Schlachtvieh und Fleisch. Obwohl die EG nicht auf die Forderung der Schweiz zu umfassenden Konzessionen bei den Milchprodukten eingehen konnte, bot sie hier die Bereitschaft, die Zusammenarbeit weiterzuführen, damit keine Marktstörungen bei Käse geschähen. Artikel 10 des Abkommens sah die Möglichkeit eines Sonderregimes für die mengenmässige Einfuhr in der Agrarpolitik vor. In Artikel 15 verpflichteten sich die Parteien, unter Beachtung der gegenseitigen

---

<sup>1305</sup> Zusammengefasst aus: AfZ NL Jolles 635: Auszug aus den Protokollnotizen der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 10.5.1972, S. 2-4; AfZ NL Jolles 627: Notiz Jolles vom 29.5.1972: Landwirtschaft; AfZ NL Jolles 598: Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 29.5.1972; Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 31.5.1972; Telegramm Caillat an Integrationsbüro vom 9.6.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 19.5.1972; zur 643. Tagung Ständige Vertreter vom 18.5.1972; AfZ NL Jolles 636: Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Ständeratskommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 2.6.1972, S. 21; HAEC BAC 134/1987 69: Generalsekretariat des EG-Rats vom 31.5.1972, Nr. 1088; Generalsekretariat des EG-Rats vom 7.6.1972, Nr. 1104: Projekt Direktive komplementär zu Agrar; AfZ IB Vorort 274.3.7.10.: Protokoll der 3. Verhandlungsrunde zwischen der Schweiz und der EG vom 7.6.1972 in Brüssel, S. 21-23; AfZ NL Jolles 636: Bericht Jolles vom 9.6.1972, S. 5.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Agrarpolitik eine harmonische Entwicklung ihres Agrarhandels zu fördern, gesundheitspolizeiliche Reglementierungen ohne Diskriminierung und ohne neue Behinderung zu handhaben sowie Schwierigkeiten im Gemischten Ausschuss zu prüfen.<sup>1306</sup>

**Landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse:** Dieser Aspekt berührte die Frage der EFTA-Überführung. Während die EFTA den Zollfreihandel kannte, hatte die EG einen Industrieschutzzoll. Die Schweiz, wie alle anderen EFTA-Neutralen, sowie das kommende EG-Neumitgliedsland Grossbritannien verlangten den Einbezug als Industrieerzeugnisse. Die EG konnte lediglich einer Beseitigung des festen Schutzelements auf Erzeugnissen der Nahrungsmittelindustrie zustimmen. Es waren Produkte der Gemeinsamen Agrarpolitik und als solche durch dieses System eingeschlossen. Die EG bot eine Liste von Produkten an, die dem teilweisen industriellen Zollabbau unterworfen werden könnten. Weil sie sich aus Einzelwünschen der EG-Länder zusammensetzte und Rücksicht gegenüber den USA nahm, fehlten die meisten von der Schweiz verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte. Die Liste macht nur 12-16% der Interessen an Exporten der Schweiz aus, dagegen 41% der Importe dieser Produktgruppe in die Schweiz.<sup>1307</sup>

Innerhalb der schweizerischen Lebensmittelindustrie ergab sich keine einheitliche Interessenlage. Wegen der teuren Inlandpreise für Grundstoffe war beispielsweise Nestlé bei Schokolade oder das Bierkartell gegen einen Zollabbau. Andere Firmen und Verbände wiederum forderten vehement den Einbezug, wie die Suppen- und Saucenindustrie. Der Vorort schlug daher ein punktuelles Verhandeln vor.<sup>1308</sup>

Die schwierigen und wenig ertragreichen Verhandlungen führten schliesslich zur Einreichung einer schweizerischen Angebotsliste. Immerhin weitete die EG trotz des Widerstands von Frankreich ihr Angebot beträchtlich aus. Mit einem leichten Ausfuhrüberschuss als Basis baute die EG auf rund 75 Millionen Franken (1970) eine Einfuhrbelastung von 8,5 % ab. Umgekehrt waren es 74 Millionen und 7,5 %. In Artikel 9 im Abkommen wurde auf das Protokoll Nr. 2 verwiesen. In diesem Protokoll wurde der Grundsatz festgehalten, dass der Grenzpreisausgleich wegen der jeweiligen

---

<sup>1306</sup> Zusammengefasst aus: AfZ NL Jolles 598: Telegramme Wurth an Integrationsbüro vom 20.6.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 1.7.1972: zur 649. Sitzung Ständige Vertreter vom 29.6.1972; AfZ NL Jolles 675: Notiz Handelsabteilung s.d.: Die Elemente des „*petit volet agricole*“; AA B 20-200 Signatur 1914: Notiz AA vom 7.7.1972; AfZ NL Jolles 598: Telegramm Jolles, Brüssel, an Integrationsbüro vom 6.7.1972; Telegramme schweizerische Botschaft in Rom an Integrationsbüro vom 7. und 14.7.1972; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 108: 777.03: Telegramm schweizerische Botschaft in Rom an Schweizerische Mission bei den EG vom 7.7.1972; HAEC BAC 134/1987 70: Notiz Generalsekretariat des EG-Rats vom 8.7.1972, Nr. 1147; HAEC BAC 3/1978 1354: Note Schweiz an Generaldirektor vom 21.7.1972; SBV: Sitzung vom 21.7.1972; AfZ TA Kolloquien FFAfZ 100: Paul R. Jolles, 26.10.1994; Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 693-696, 752, 754, 973-984; AfZ NL Jolles 1345: Protokoll der Sitzung der Konsultativen Kommission für Handelspolitik vom 14.11.1972, S. 7.

<sup>1307</sup> AfZ NL Jolles 634: Aufzeichnung Integrationsbüro vom 23.1.1972: Neutralentreffen vom 20.-21.1.1972 in Zürich, S. 3; AfZ NL Jolles 597: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 3.2.1972; AfZ NL Jolles 613: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe I Warenfreiverkehr vom 3.2.1972, S. 5; Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Warenfreiverkehr vom 8.2.1972, S. 11-15; NZZ Nr. 67 vom 9.2.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 6.3.1972; AfZ NL Jolles 634: Kurzbericht Jolles vom 20.3.1972 über die zweite Verhandlungsrunde mit der EWG, S. 4-5.

<sup>1308</sup> Vgl.: AfZ IB Vorort 274.3.7.4.: Interne Notiz Vorort vom 21.1.1972; Schreiben Schweizerischer Bierbrauerverein an Vorort vom 28.1.1972; AfZ IB Vorort 274.3.7.6.: Interne Notiz Vorort vom 16.2.1972, S. 6-7; AfZ IB Vorort 274.3.7.4.: Schreiben Verband Schweizerischer Suppenfabrikanten an Vorort vom 2.6.1972.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Agrarpolitik bestehen blieb, der Industrieschutz jedoch abgebaut werde. Zusätzlich wurden dort zwei Listen (Schweiz und EG) vereinbart, die den Zollabbau im Einzelnen bestimmten. Aufgrund einer Intervention des Zentralverbands Schweizerischer Milchproduzenten blieb die schweizerische Delegation bei milchhaltigen Produkten äusserst zurückhaltend. Umgekehrt war die EG bei Suppen und Saucen nur zu einem beschränkten Gegenangebot bereit. In einem dem Abkommen angehängten Briefwechsel wurde vereinbart, dass die Gespräche hierüber weitergeführt werden sollten.<sup>1309</sup> Beim Alkohol handelte es sich aufgrund des staatlichen Einfuhrmonopols um einen Fiskalzoll. Forderungen für deren Einbezug (BRD, Niederlande, Beitrittsländer) blieben erfolglos. Das Fehlen einer EG-Richtlinie und das schweizerische Brennverbot verhinderten den Zollabbau. Die Schweiz betonte ihre Haltung in einem Brief an die EG-Delegation, der dem Abkommen beigelegt wurde.<sup>1310</sup>

**Ausnahmen:** Die Ausnahmen vom Zollabbau im Industriebereich betrafen für die EG und allen voran für Frankreich sensible Güter. Der Papier- und der Uhrensektor werden aufgrund ihrer Bedeutung separat behandelt. Am Ende wurde für eine Reihe von Produkten eine Spezialregelung getroffen. Ursprünglich war Frankreich teilweise gar für totale, d. h. permanente Ausnahmen. Mit Verhandlungsbeginn änderte das Land seine Haltung. Im Gegenzug sollten strengere Schutzklauseln aufgestellt werden. Zudem müssten einige Zölle für drei Jahre „eingefroren“ werden, der sogenannte *Gel tarifaire*. Andere Zölle wiederum sollten verzögert mit Kontingenten abgebaut werden. Bei weiteren Produkten würde es zuerst eine strikte Überwachung geben, die dann einer einfachen statistischen Überwachung weichen würde. Auf dieser Grundlage verhandelte die EG mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten über neun Produktgruppen. Abgesehen von den Uhren machten die Ausnahmen weniger als zwei Prozent der gesamten Ausfuhren für die Schweiz aus.<sup>1311</sup>

Mit dem EG-Kommissionsbericht über den Zwischenstand der Verhandlungen verzichtete Frankreich endgültig auf den *Gel tarifaire*. Hingegen blieb die EG bei den Uhren und Papier sowie weiteren Produkten restriktiv (verlangsamter Zollabbau mit Begleitmassnahmen). Schliesslich wurde für die Produkte im Abkommen ein Zollabbau zwischen 5 und 11 Jahren bestimmt. Bei Silicium und Ferrosilicium führte die EG einseitig eine strikte Überwachung ein. Auf Antrag der

---

<sup>1309</sup> Zusammengefasst aus: AfZ IB Vorort 271.3.8.1.19.: Eingabe des Zentralverbands Schweizerischer Milchproduzenten an Jolles vom 7.7.1972; AfZ IB Vorort 274.3.7.4.: Bericht der Handelsabteilung zum Verhandlungsergebnis für die Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie vom 4.8.1972; Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 685-687; 752, 793-813, 985 (Brief schweizerische Delegation an EG-Delegation vom 22.7.1972); AfZ IB Vorort 274.3.7.12.: Entgegnung aus der Sicht der Verhandlungsdelegation auf einen Artikel der „Land- und Milchwirtschaft“ vom 10.8.1972, von Klaus Jacobi.

<sup>1310</sup> AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 19.4.1972/2; HAEC BAC 25/1980 1214: Generalsekretariat des EG-Rats vom 7.7.1972, Nr. 1141; Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 986; Brief schweizerische Delegation an EG-Delegation vom 22.7.1972; AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 4.9.1972, 15.9.1972, 22 S., S. 5.

<sup>1311</sup> Zusammengefasst aus: AMAE 77 1967-1975: 771: Schreiben Schumann an Paul Huvelin, Präsident CNPF, vom 28.12.1971; AfZ NL Jolles 597: Telegramm Jäger, Mission Brüssel, an Integrationsbüro vom 21.1.1972; AMAE 77 1967-1975: 771: Interne Notiz französisches Aussenministerium Nr. 26/CE vom 26.1.1972: Haltung SGCI; Telegramm Boegner an Aussenministerium Nr. 247-257 vom 28.1.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 2.2.1972: zur EG-Ratssitzung vom 1.2.1972; AfZ NL Jolles 613: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Warenfreiverkehr vom 8.2.1972, S. 2-10; AfZ NL Jolles 635: Notiz Handelsabteilung oder EPD? vom 17.5.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

afrikanischen Länder wurde die Position der Sperrholzplatten in die Liste für eine strikte Überwachung aufgenommen. Entsprechende Begehren gegen diese Massnahmen wurden abgelehnt. Beim Rohaluminium verzichtete die Schweiz gar auf einen Antrag, obwohl dies von der heimischen Industrie gefordert wurde. Es sei kein traditionelles schweizerisches Handelsgut und die EG hatte selbst eine Überproduktion.<sup>1312</sup>

**Papierhandel:** Die von der EG vorgesehenen Ausnahmen im Papiersektor wurden in den gesamten Verhandlungen der EG mit den Nichtbeitrittskandidaten zum Hauptstreitpunkt in der Schlussphase. Die Schweiz war davon nur in geringem Ausmass betroffen, solidarisierte sich jedoch bedingt mit den skandinavischen Ländern. Im Mandat sah die EG vor, die Zölle einzufrieren und dann verzögert abzubauen, parallel mit einem Kontrollsystem. Würde der Plafond überschritten, könnten die Zölle wieder umfänglich eingeführt werden. Ausserdem hätten die Beitrittsländer ihre EFTA-Zölle wiederaufbauen müssen. Für Finnland und Schweden (und ebenfalls Österreich) waren dies inakzeptable Vorgaben. Allein Finnlands Exportanteil betrug hier 50% (im bilateralen Handel mit der BRD allein 73%). Der Konflikt spitzte sich zu, als diese drei EFTA-Neutrals mit Gegenlisten für Ausnahmen auftraten. Verschärfend kam hinzu, dass das Beitrittsland Grossbritannien hier den Zollschatz ebenfalls wiederaufbauen wollte. Und als ob dies nicht genug wäre, verlangte die US-Papierindustrie ein globales Schutzabkommen, um der Diskriminierung eines europäischen Freihandels vorzubeugen. Die Schweiz sah sich in einem Dilemma. Zum einen kam der EG-Vorschlag dem Schutzbedürfnis der kleinen heimischen Industrie entgegen. Zum anderen wollte man sich mit den EFTA-Neutrals solidarisch zeigen. Man war im Allgemeinen gegen jegliche Ausnahmen. Eine nichtliberale Lösung beim Papier konnte wiederum negative Auswirkungen auf den Uhrenzollabbau haben. Die Schweiz verzichtete auf eigene Begehren von Schutzmassnahmen. Dagegen wandte sie das sogenannte spiegelbildliche Verfahren an: was die EG den Skandinavien antat, wollte die Schweiz gegenüber der EG selektiv (und um die Waldwirtschaft / Holz erweitert) anwenden.<sup>1313</sup>

Nachdem die EG in der eingeläuteten Schlussphase den EG-Neutrals (auch der Schweiz) entgegenkommen wollte, geriet Grossbritannien unter Zugzwang. Es bestand gegenüber der EG auf der Gleichbehandlung bei den Papierzöllen zwischen den beitretenden und bestehenden Mitgliedsländern der EG. Das sei eine *Conditio sine qua non* für die Akzeptanz der Freihandelsabkommen mit den Rest-EFTA-Ländern. Die EG ging mit den Briten einen kleinen inoffiziellen Deal ein. Grossbritannien verzichtete auf eine allgemeine Konsultation in der Endrunde. Dagegen überliess die

---

<sup>1312</sup> Zusammengefasst aus: AfZ IB Vorort 274.3.7.6.: Interne Notizen Vorort vom 8. und 14.3.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 26.4.1972: Ergebnis der Ratstagung EG vom 24.-25.4.1972; AfZ NL Jolles 635: Auszug aus den Protokollnotizen der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 10.5.1972, S. 5; AfZ IB Vorort 274.3.7.10.: Protokoll der 3. Verhandlungsrunde zwischen der Schweiz und der EG vom 7.6.1972 in Brüssel, S. 18-19; Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 679-681, 774-792.

<sup>1313</sup> Zusammengefasst aus: AfZ NL Jolles 613: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe I Warenfreiverkehr vom 3.2.1972, S. 18-24; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Böhmcke an AA vom 14.3.1972: zusammenfassend zweite Tagungsreihe AG I; BAR Koblenz B 136: Signatur 8491: Bericht Thiele, Bundeskanzleramt (?), an Frau Parlamentarischer Staatssekretär Katharina Focke vom 16.3.1972; AfZ IB Vorort 274.3.7.6.: Interne Notizen Vorort vom 8. und 14.3.1972; AfZ NL Jolles 634: Kurzbericht Jolles über das Ergebnis der zweiten Verhandlungsrunde mit der EWG vom 16.-17.3.1972, S. 6-7; AfZ NL Jolles 598: Telegramm Jäger, Mission Brüssel, an Integrationsbüro vom 24.3.1972; Telegramm schweizerische Botschaft in London an Integrationsbüro vom 23.3.1972; AfZ NL Jolles 636: Bericht Jolles vom 9.6.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

EG ihm die Regelung für den Papierhandel mit Schweden und Finnland. Ob eine Einigung über Nullzollkontingente zustande kam, hing von der Erhöhung der Papierzölle Grossbritanniens von 4 auf 8% ab. Erst eine Intervention Österreichs und das Einlenken Finnlands führten zum Durchbruch. Eine von Schweden entworfene Absichtserklärung für Grossbritannien löste die Situation bei den Nullkontingenten. Auch die Schweiz versuchte in der letzten Verhandlungswoche mit kleinen Mitteln besonders Finnland in Richtung seiner Position zu bewegen. Es wurden bilaterale Konzessionen in der Landwirtschaft und bei den Uhren angeboten. Artikel 8 und Protokoll 1 im Abkommen hielten schliesslich bei den Ausnahmen für Papier fest, dass auch die neuen Beitrittsländer während der Übergangszeit von 11 Jahren die Zölle wiedereinführten. Die Schweiz würde die Zölle ab 1980 wieder aufbauen und hielt sich, wie die EG, ein Regime von Kontingenten vor.<sup>1314</sup>

**Schutzklauseln:** Weil die EG auf einseitige Harmonisierungsforderungen an die EFTA-Nicht-beitrittskandidaten verzichtete, forderte sie zum Schutz der eigenen Entscheidungsautonomie umfassende defensive Schutzklauseln. Die Schweiz konnte sich mit einzelnen Schutzklauseln zufriedengeben, verlangte aber nur ein einziges Verfahren, wie die Schutzklauselanrufung vonstattegehen sollte. Eine zusätzliche Neutralitäts- oder Suspensionsklausel, wie sie von Schweden erwünscht wurde, lehnte sie als zu weitgehend ab. Die EG gestand darauf Vorabkonsultationen ein. Wenn die vorgeschalteten Konsultationen ergebnislos verlaufen würden, musste die EG einen einstimmigen Beschluss fassen, um eine Schutzklausel anwenden zu können. Die Erfahrung in der EFTA nährte die Zuversicht, dass von ihnen kaum je Gebrauch gemacht werden würde. Einzig in Artikel 27 wurde ein Dringlichkeitsverfahren bei akuten Zahlungsbilanzproblemen vorgesehen. Eine einseitige EG-Erklärung besagt zudem, dass eine regionale Beschränkung für die Schutzklauselartikel 23 bis 28 möglich sei.<sup>1315</sup>

**Verwaltungsorgan / Schiedsstelle:** In den Verhandlungen um die Funktion der Gemischten Kommission ging es vor allem um die Frage, ob sie auch die Möglichkeit einer Schiedsgerichtsstelle innehaben sollte. Das entsprechende Begehren der Schweiz war mit der Vermeidung einer allgemeinen Schutzklausel im Vertrag verbunden. Es ging um die Regelung des Auslösungsmechanismus und des Verfahrens im Vollzugsorgan. Der Wunsch einer Schiedsstelle war somit eher taktisch begründet, um Vorabkonsultationen im Verwaltungsorgan zur Überwachung der Schutzklauseln

---

<sup>1314</sup> Zusammengefasst aus: AA B 20-200 Signatur 1914; Telegramm Sachs an AA vom 16.6.1972: zu Arbeitssessen der Präsidentschaft am 15.6.1972, mit Ständigen Vertretern und Beitrittsländervertreter; Telegramm Sachs an AA vom 22.6.1972; AfZ NL Jolles 598; Telegramm schweizerische Mission in Brüssel an Integrationsbüro vom 10.7.1972; Telegramm Weitnauer an Integrationsbüro vom 14.7.1972; Telegramm Weitnauer an Integrationsbüro vom 17.7.1972; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 108: 777.03; Schreiben Languetin an Paavo Kaarlehto, finnischer stellvertretender Direktor für Aussenwirtschaftsfragen im Aussenministerium, vom 18.7.1972; AfZ NL Jolles 636; Telegramm Jolles an schweizerische Botschaft in Helsinki vom 19.7.1972; Telegramm schweizerische Botschaft in Helsinki an Integrationsbüro vom 20.7.1972; AA B 20-200 Signatur 1914; Telegramm Bömcke an AA vom 21.7.1972: zur Ratstagung EG am 20.7.1972; AfZ NL Jolles 639; Schreiben der britischen Vertretung an Wurth vom 22.7.1972.

<sup>1315</sup> AfZ NL Jolles 634: Aufzeichnung Integrationsbüro vom 23.1.1972: Neutralentreffen vom 20.-21.1.1972 in Zürich, S. 7-8; AfZ NL Jolles 635: Protokollnotiz der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 10.3.1972, S. 8; AA B 20-200 Signatur 1914; Telegramm Sachs an AA vom 14.4.1972: zur 638. Tagung ständige Vertreter; AfZ IB Vorort 274.3.7.10.: Protokoll der 3. Verhandlungsrunde zwischen der Schweiz und der EG vom 7.6.1972 in Brüssel, S. 28-31.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

zu erwirken. Einzig Bindschedler vom EPD wünschte sich eine Schiedsstelle aus rechtsstaatlichen Überlegungen. Im Vertrag der EG mit Nigeria gab es eine solche Klausel. Dieses Präjudiz wurde aber bisher noch nie angewendet. Die EG lehnte aufgrund der Bewahrung der Autonomie des Europäischen Gerichtshofs eine Schiedsstellenfunktion ab. Nur die Niederlande forderten eine Schiedsgerichtsklausel. Es handle sich in den künftigen Verträgen erstmals für die EG um hochindustrialisierte Staaten mit entsprechenden Konkurrenzsituationen. Der Gemischte Ausschuss beschränkte sich auf Entscheidungsmöglichkeiten, sofern diese im Abkommen ausdrücklich erwähnt wurden. In diesem waren keine Schiedsgerichtsmöglichkeiten vorgesehen. Die Gemischte Kommission wurde ein Vollzugsorgan mit Konsultationsmöglichkeiten (Artikel 29 bis 31).<sup>1316</sup>

**Wettbewerbsregeln:** Bei den Wettbewerbsregeln waren sich sowohl die EG als auch die Schweiz einig, dass sich diese nicht auf die Produktion, sondern nur auf den Handel beschränken sollten. Schweden und die Schweiz traten für die Übernahme der EFTA-Regelung zum staatlichen / öffentlichen Einkaufswesen ein. Dort war eine Nichtdiskriminierung vorgesehen. Dies war vor allem für die Maschinenindustrie interessant. In der EFTA-Konvention war unter Artikel 14 im Oktober 1966 eine Regel verankert worden, die ein Klageverfahren beinhaltete und durch Listen ergänzt wurde. Für die Schweiz betraf dies vor allem die Staatsbetriebe PTT und SBB, als auch die Kantone. Im EWG-Recht gab es lediglich zwei konkrete Richtlinien (seit Juli 1971) auf dem Gebiet der Bauaufträge. Im Mindesten wurde eine Konsultationsmöglichkeit verlangt. Die EG lehnte die Aufnahme ab, weil sie nicht in ein Freihandelsabkommen für Waren gehören würde. Auch der Schweizerische Gewerbeverband und der Schweizerische Bauernverband waren gegen eine solche Regelung.<sup>1317</sup>

---

<sup>1316</sup> Zusammengefasst aus: AA B 20-200 Signatur 1850: Telegramm Sachs an AA vom 7.12.1971; AfZ NL Jolles 634: Protokoll des Besuchs des österreichischen Aussenministers Rudolf Kirchschläger vom 27.-29.1.1972 in Bern, 29 S., S. 19-20; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 24.2.1972; AfZ NL Jolles 635: Protokollnotiz der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 10.3.1972, S. 8; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Böhmcke an AA vom 9.5.1972: 642. Tagung Ständige Vertreter vom 8.5.1972; HAEC BAC 25/1980 1214: Generalsekretariat des EG-Rats vom 23.5.1972, Nr. 1079; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Böhmcke an AA vom 7.6.1972; EG-Ratstagung vom 5.-6.6.1972 in Luxemburg; AfZ NL Jolles 636: Notiz Jolles an den Bundesrat vom 5.7.1972, S. 2-3; Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 706-707.

<sup>1317</sup> Zusammengefasst aus: AfZ NL Jolles 587: Bericht der schweizerischen Delegation vom 14.12.1971, S. 6-7; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 107: 777.03: Schreiben Schweizerischer Gewerbeverband an Jolles vom 20.1.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 24.2.1972; Telegramm Sachs an AA vom 6.3.1972; AfZ NL Jolles 635: Protokollnotiz der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 10.3.1972, S. 7; AfZ NL Jolles 598: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 23.6.1972/3; AfZ IB Vorort 274.3.7.10.: Protokoll der 6. Plenarsitzung Schweiz – EG vom 17.7.1972, S. 5-6.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Ein weiterer Aspekt der Wettbewerbsregeln war die Behandlung des Kartellrechts. Auch hier wurde von beiden Seiten die Einflussnahmemöglichkeit der eigenen Politik explizit vermieden. Für die Produktion galt somit auch hier das Territorialitätsprinzip. Nur die Kontrolle der Exportkartelle unterstand dem Abkommen. Die EG hatte wenig Interesse am Thema, und in der Praxis hatte es kaum je eine Bedeutung im EG-Raum gehabt. Im Abkommen wurde unter Artikel 23 eine Negativformulierung eingefügt. Mit dem Abkommen unvereinbar waren demnach Kartellpraktiken, Monopole und öffentliche Beihilfe. Bei einem Missbrauch von Wettbewerbsregeln waren Vorkonsultationen im Gemischten Ausschuss vorgesehen. Eine weitere einseitige Erklärung der EG besagte, dass Verstösse gegen diese Regeln weiterhin autonom nach eigenen Regeln beurteilt werden würden. Dies konnte einen Anstoss für eine schweizerische Gesetzesrevision liefern.<sup>1318</sup>

**Rheinschifffahrt und Transitverkehr:** In der Schlusswoche der Verhandlungen wurde eine reziproke Nichtdiskriminierungserklärung in Bezug auf den Transitverkehr von der Schweiz und von Österreich von der EG akzeptiert. Sie entsprach weitgehend Artikel 4 des Transitabkommens Schweiz-EGKS vom 28.7.1956. Mit diesem Schritt wurde das Prinzip für den Durchgangsverkehr vom Abkommen mit der Montanunion in den gesamten Handel überführt. Auf eine entsprechende Erklärung für die Rheinschifffahrt verzichtete die EG. Ausschlaggebend war, dass diese von der Transiterklärung miteinbegriffen wurde.<sup>1319</sup>

**Montanunion:** Mit den Staaten der Montanunion wurde ein Zusatzabkommen abgeschlossen. Im Allgemeinen war die EGKS-Produktpalette für die Schweiz problemlos. Die Schweiz hatte keine nennenswerte Exportindustrie für Kohle und Stahl. Die EG verlangte von den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten ein analoges Abkommen mit Schutzklauseln, wie beim Freihandelsabkommen, welches sich auf die EWG bezog. Hinzu kam eine Harmonisierung mit den Stahl- und Kohleproduzenten Österreich, Schweden und Finnland. Die Schweiz hätte die Preisregeln übernehmen müssen. Ausserdem hätte eine dortige Gemischte Kommission vor dem Problem der Vertretung gestanden. Die EGKS war immer noch in der Hoheit der Mitgliedsstaaten verblieben. Das separate Abkommen mit den EGKS-Staaten (nicht die EGKS selbst) und der Schweiz war schlussendlich gleichlautend mit demjenigen der EWG. Die drei anderen EFTA-Staaten akzeptierten die Preispublizitätspflicht mit strikter Überwachung und somit die volle Integration in den EGKS-Binnenmarkt mit einheitlicher Preispolitik. Die Schweiz passte aber ihr Preisniveau nicht an, sondern nahm eine einseitige Schutzklausel der EG in Kauf (Artikel 19). Die Schutzklausel konnte bei durch die Schweiz verursachten Nachfragestörungen und erfolgloser Konsultation im Gemischten Ausschuss angewendet werden. Angesichts des unbedeutenden Handels mit der Schweiz wurde dieser Punkt verharmlost. Zusätzlich

---

<sup>1318</sup> AfZ NL Jolles 636: Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Ständeratskommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 2.6.1972, S. 23; AfZ IB Vorort 274.3.7.10.: Protokoll der 3. Verhandlungsrunde zwischen der Schweiz und der EG vom 7.6.1972 in Brüssel, S. 23-27; Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 700-703, 758-762; AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 4.9.1972, 15.9.1972, 22 S., S. 7.

<sup>1319</sup> AfZ NL Jolles 598: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 20.6.1972/3; AfZ NL Jolles 616: Notiz Jolles an den Bundesrat vom 5.7.1972, S. 3; BAR E 7113 (A) 2001/191 Box 143: 774.100: Protokoll der 6. und letzten Sitzung zwischen der Schweiz und der EWG vom 17.7.1972, S. 2-5; Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 709-710, 962.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

wurde eine laufende statistische Überwachung des Handels eingeführt. Das Hauptproblem war für die Schweiz die Verbotsregelung bei der Schrottausfuhr aufgrund ihrer kriegswirtschaftlichen Rolle ihrer heimischen eisenschaffenden Industrie (insbesondere die Walzwerke). Bei einem Wegfall des Ausfuhrverbots wäre diese Inlandindustrie kaum überlebensfähig gewesen. Artikel 26 des Abkommens sicherte der Schweiz die Möglichkeit, eine minimale eigene Walzkapazität aus kriegswirtschaftlichen Gründen aufrechtzuerhalten, das hiess, selbst Massnahmen autonom zu diesem Zweck einzuleiten. Eine Vorarbeit hierfür war die Einführung eines Kontrollmittels, einer (leichten) statistischen Überwachung der Einfuhr und der heimischen Produktion. Hinzu kam, dass das Ausfuhrverbot für Eisenschrott nicht aufgehoben wurde, zumal die EG dort ähnliche Beschränkungen kannte.<sup>1320</sup>

**Uhrenverhandlung:** Im Uhrensektor hatte sich die EG 1969 geweigert, der Schweiz die letzte Zollsenkungstranche gemäss des bilateralen Uhrenabkommens aufgrund der Kennedy-Runde zu erteilen. Anstoss für die Massnahme war die Einführung einer *Swiss Made*-Deklaration der schweizerischen Uhrenindustrie. Aufgrund von Fälschungen aus Südostasien wurde die Bezeichnung Ende 1971 auch auf Bundesebene in einer Verordnung umgesetzt (23.12.1971). Die Schweiz verlangte im Uhrensektor ebenfalls den Zollfreihandel. Sie stellte ein Junktim zwischen Freihandelsabkommen und Uhrenabkommen her. Die EG wiederum verlangte eine Änderung der *Swiss Made*-Bestimmungen. Zudem wurde von Frankreich vorgeschlagen, die Zölle für ein paar Jahre einzufrieren. Als Grund wurde die neue Konkurrenzsituation durch den Beitritt Grossbritanniens angegeben. Eine schweizerische Freihandelskonkurrenz wäre anfangs zu gross. Obwohl die Verhandlungen separat in der Gemischten Kommission des Uhrenabkommens durchgeführt wurden, waren sie Teil der Gesamtverhandlungen zum Freihandelsabkommen. Die konkreten Verhandlungen wurden im Dezember 1971 aufgenommen (unter Raymond Probst seitens der Schweiz) und konnten im Juli 1972 mit einem ergänzenden Abkommen zum bestehenden bilateralen Uhrenabkommen abgeschlossen werden. Die Einigung kam in Zusammenarbeit mit den Uhrenindustriellen zügig zustande. Die Gewährleistung der Qualität von Uhrenteilen wurde garantiert. Im ergänzenden Abkommen eingeschlossen waren die letzte Abbaustufe der Kennedy-Runde und die Abschaffung der Rationalisierungsprämien der schweizerischen Uhrenindustrie. Trotzdem konnte der französische Vorbehalt des verzögerten Zollabbaus nicht ausgeräumt werden.<sup>1321</sup> Erst nach langen Debatten konnte der *Gel tarifaire* gemildert werden (der Uhrenproduzent BRD unterstützte die Schweiz). Alle Uhrenerzeugnisse wurden in das Freihandelsregime miteinbezogen. Einzig bei den Billiguhren gab es einen langsameren Zollabbau. Dies betraf lediglich 3,5 bis 5% der schweizerischen Uhrenexporte. Im ergänzenden Abkommen vom 20. Juli 1972 wurde der EG zugestanden, dass das 50% Wertkriterium für *Swiss*

---

<sup>1320</sup> AfZ NL Jolles 597: Telegramme Cuénod an Integrationsbüro vom 24.2.1972; Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 1.3.1972/2; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 3.3.1972; AfZ NL Jolles 635: Protokollnotiz der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 10.3.1972, S. 10; Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 691-693, 918-944.

<sup>1321</sup> Zu den bilateralen Uhrenverhandlungen: AfZ NL Weitnauer Schachtel 38: Schreiben Schweizerische Uhrenkammer an Probst vom 14.1.1972; Bericht Probst vom 1.2.1972; Bericht Probst vom 9.3.1972; AfZ IB Vorort 274.3.4.5.: Antrag EVD an den Bundesrat vom Februar 1972; Notiz der Schweizerischen Uhrenkammer vom April 1972; Zum *gel tarifaire*: AfZ NL Jolles 613: Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe I Warenfreiverkehr vom 3.2.1972, S. 25-26; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 28.4.1972: 640. Tagung Ständige Vertreter.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

*Made* auf dem um die Kosten des Zusammensetzens erhöhten Wert der verwendeten Bestandteile berechnet werde. Die übrigen Bestimmungen für die Verwendung des *Swiss Made* blieben wie in der bundesrätlichen Verordnung bestehen: das Uhrwerk muss in der Schweiz montiert, in Gang gesetzt, reguliert und vom Hersteller kontrolliert werden und unterliegt der schweizerischen gesetzlichen Qualitätskontrolle, während die Gleichwertigkeit von Importen akzeptiert wird. Zudem wurde die Zollsenkung aus der Kennedy-Runde nachvollzogen. Die Uhrenindustrie der Schweiz reagierte mit Genugtuung auf das Abkommen. Eine Opposition konnte durch die Verhandlungen vermieden werden.<sup>1322</sup>

**Fremdarbeiterverhandlung:** Nachdem zwischen der Schweiz und Italien bilateral eine Einigung über die ausländischen Arbeitskräfte zustande kam, konnte die Schweiz im Abkommen eine Absichtserklärung abgeben, die allgemein akzeptiert und dem Freihandelsabkommen angehängt wurde. Damit konnte die Schweiz innenpolitisch eine Opposition vermeiden.<sup>1323</sup> Die EG verlangte eine Grundsatzerklärung der Schweiz, wie es der Bundesrat im Integrationsbericht festgehalten hatte (S. 115). Danach war die Schweiz bereit, die Unterschiede zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitskräften in Bezug auf die geographische und berufliche Mobilität schrittweise aufzuheben und damit zu einem möglichst einheitlichen Arbeitsmarkt zu gelangen. Würde die Schweiz in den bilateralen Verhandlungen mit Italien zu keinem Ergebnis gelangen, würde die Thematik der Arbeitsmigration Teil der Gesamtverhandlungen werden. Die Schweiz stand somit unter gehörigem Druck.<sup>1324</sup>

Die früheren Gespräche in der Gemischten Kommission des Fremdarbeiterabkommen von 1964 wurden 1970 erfolglos abgebrochen. Die Offerte der Schweiz beschränkte sich damals lediglich auf die Umwandlung von unechten Saisoniers, was der italienischen Forderung zur Aufweichung des gesamten Statuts nach dem Gleichbehandlungsprinzip der EG entgegenstand.<sup>1325</sup> Im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Freihandelszonenlösung wurden Mitte 1971 die Vorgespräche wieder aufgenommen. Im Dezember 1971 wurden die offiziellen Verhandlungen mit einem italienischen Memorandum eingeleitet.<sup>1326</sup> Wie zuvor lag die Verhandlungsführung der Schweiz beim BIGA des EVD unter Direktor Albert Grübel. Die Schweiz machte die Zugeständnisse an Italien vom Inkrafttreten des EG-Abkommens abhängig. Nach den Vorschlägen des BIGA sollte ein Bundesratsbeschluss ab 1973 gelten, der besagen würde, dass neu einreisende Saisonarbeiter eine Bewilligung beschränkt auf neun Monate erhalten dürften und über kantonale Kontingente die Zahl beschränkt werden sollte. Zugleich könnte die Frist der Jahresaufenthalter für den Berufs- und

---

<sup>1322</sup> AfZ NL Jolles 636: Bericht Jolles vom 9.6.1972, S. 4; AfZ IB Vorort 274.3.4.6.: Notiz über das Treffen der gemischten Uhrenkommission Schweiz-EWG vom 23.6.1972; Antrag EVD an den Bundesrat vom 29.6.1972; AfZ IB Vorort 274.3.4.6.: Schreiben *Fédération Horlogère Suisse* an Probst vom 12.7.1972; Ausgabe *La Suisse Horlogère* Nr. 28 vom 27.7.1972; AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 4.-5.9.1972, 61 S., S. 46-47.

<sup>1323</sup> Vgl. Darstellung der Vorgänge: Gees, 2006, S. 145-149.

<sup>1324</sup> AfZ NL Jolles 587: Notiz Jolles vom 6.12.1971: Kurzbericht zur 1. Verhandlung vom 3.12.1971, S. 3-4; AfZ NL Jolles 597: Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 16.2.1972; AfZ NL Jolles 634: Kurzbericht Jolles über das Ergebnis der zweiten Verhandlungsrunde mit der EWG vom 16./17.3.1972, S. 11-12.

<sup>1325</sup> BAR E 7113-02: 1988/128 Faszikel 17: Bericht Grübel vom 28.12.1970; zur Vorgeschichte des Abkommens: Gees, 2006.

<sup>1326</sup> BAR E 7113-02: 1988/128 Faszikel 17: Memorandum der italienischen Delegation vom 13.12.1971.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Kantonswechsel von drei auf zwei oder ein Jahr angestrebt werden. Saisonniers mit fünf Bewilligungen sollten Jahresbewilligungen erhalten. Langfristig würde der Familiennachzug und die Freizügigkeit für die Jahresaufenthalter gewährt werden. Dies sollte jeweils mit angepassten Bundesbeschlüssen schrittweise vollzogen werden, damit die Stabilisierungspolitik des Bundesrats (Vermeidung des Ansteigens des Bestands an ausländischen Arbeitskräften) erfüllt werden könne. Für die Verhandlungen mit Italien hiess dies, dass sie sich an die Vorgaben der autonomen Rahmenpolitik zu halten habe. Um die Verhandlungen nicht zum Gegenstand von parlamentarischen Auseinandersetzungen zu machen, sollte nur ein Protokoll in Artikel 22 des Abkommens vom 1964 eingeführt werden, das sich vor allem auf den Artikel 12 zur Erteilung von Jahresbewilligungen bezog. Damit wurde auf Ende 1973 mit einer Umwandlung von 15'-20'000 Saisonniers in Jahresaufenthalter gerechnet. Im Protokoll könnte ferner zugesichert werden, dass das Recht des Berufs- und Kantonswechsels nach einem Jahr erteilt werden könne, wobei eine Übergangsfrist von mindestens drei Jahren vorgesehen wurde. Zusätzlich mit einer Übergangsfrist von fünf Jahren könnte dann auch der Familiennachzug und die Freizügigkeit zugestanden werden. Diese Regelungen würden ein Ansteigen der Jahresaufenthalter von geschätzten 70-100'000 Personen bedeuten. Gleichzeitig müssten aber die Bestände der Saisonniers entsprechend zurückgehen. Der Bundesrat beschloss daraufhin, dem BIGA die entsprechende Verhandlungsvollmacht zu erteilen. Gleichzeitig wurde in den Brüsseler Verhandlungen eine verbale Note abgegeben.<sup>1327</sup> Darüber hinaus gab der Bundesrat in Brüssel bekannt, dass er für eine Grundsatzerklärung im Freihandelsabkommen sei. Damit sollte der EG klar gemacht werden, dass die Schweiz langfristig an einer Öffnung festhalte, wenn auch die Ergebnisse mit Italien nicht allzu weit gehen würden.<sup>1328</sup>

Italien stellte weitgehende Forderungen an die Schweiz. Während der Verhandlungen kam es zur Einsicht, dass die Schweiz aufgrund ihrer Stabilisierungspolitik nur schrittweise Folge leisten konnte. Forderungen, die über die Instruktionen des Bundesrats gingen, wurden strikt abgelehnt. Dass sich die Parteien Ende Juni 1972 auf ein entsprechendes Protokoll im Abkommen von 1964 einigen konnten, war einer Konzession der Schweiz zu verdanken. Das Protokoll war zudem für Italien nur ein Zwischenschritt weitergehender Massnahmen. Entscheidend war, dass Gröbel die Bewilligungszeit zum Berufs- und Kantonswechsel noch einmal kürzte. Der Bundesrat sah hier ursprünglich eine Reduktion auf drei Jahre vor. Nun wurde im Protokoll festgehalten, dass der Wechsel ab 1974 auf zwei und ab 1976 auf ein Jahr gekürzt wurde. Ausserdem wurde der Familiennachzug für Jahresaufenthalter mit einer Verkürzung der Frist von 18 auf 15 Monate bei schlechter bezahlten Arbeitskräften vereinbart, sofern eine Wohnung zur Verfügung stand. Die Umwandlung von Saisonniers in Jahresaufenthalter hatte neu einen Anspruch nach fünf Jahren mit insgesamt 45 Monaten Aufenthalt, dem aber unter Anrufung einer Ausweichklausel ausgewichen wurde. Auf 1976 war dieser Anspruch schon nach vier Jahren und 36 Monaten zu genehmigen. Es gab keinerlei

---

<sup>1327</sup> AfZ IB Vorort 274.3.7.3.: Antrag EJPD / EVD an den Bundesrat vom 4.2.1972; Bundesratsbeschluss vom 9.2.1972. Beilage Text mündliche Erklärung für den 15./16.2.1972 in Brüssel.

<sup>1328</sup> AfZ NL Jolles 635: Protokollnotiz der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 10.3.1972, S. 12; BAR E 7113-02: 1988/128 Faszikel 17: BRB vom 29.3.1972 und Antrag EJPD / EVD vom 27.3.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Verpflichtungen für Höchstzahlen. Das Ausmass war schwierig abzuschätzen, betraf es doch 180-200'000 Saisonniers, wobei etwa die Hälfte länger als neun Monate in der Schweiz war. Das Interessante am Protokoll war, dass die Beschlüsse erst ab 1974 galten, was die momentane Stabilisierungspolitik des Bundesrats nicht umgehend beeinträchtigte.<sup>1329</sup>

Der Durchbruch in den Verhandlungen mit Italien bahnte den Weg für die Erklärung im Freihandelsabkommen. In den Schlusswochen ging die Schweiz taktisch vor. Italien verlangte in der Erklärung die Möglichkeit, im Gemischten Ausschuss die Frage der ausländischen Arbeitskräfte jederzeit zur Sprache zu bringen. Der Punkt war für die Schweiz vollkommen unannehmbar, da eine Parallelinstanz zur Gemischten Kommission Schweiz – Italien und eine Verallgemeinerung auf den EG-Raum entstand. Auch innenpolitisch war dies nicht vertretbar und wurde als Einmischung in die Stabilisierungspolitik des Bundesrats empfunden, als es auch zur Opposition gegen das Freihandelsabkommen geführt hätte. Dies zwang die Schweiz zu einer aktiven Taktik. Sie reichte selbst einen eigens verfassten Erklärungsentwurf ein. In vertraulichen Gesprächen mit Italien wurde die Erklärung bereinigt und erst eingereicht, nachdem der Freihandelsabkommenstext beinahe fertig redigiert war. Die Erklärung beschränkte sich auf drei kurze Abschnitte. Zuerst wurde festgehalten, dass vom bilateralen Protokoll Schweiz-Italien Kenntnis genommen werde. Im zweiten Abschnitt einigten sich die Vertragsparteien, dass das langfristige Ziel die Verwirklichung eines möglichst einheitlichen Arbeitsmarkts sein müsse. Schliesslich wurde erklärt, dass die gemeinsame Prüfung solcher Probleme nach gemeinsamen Interessen zu vollziehen sei. Letzter Punkt einer reziproken Auslegung wurde erst nach der Genehmigung der EG des Freihandelsabkommens so formuliert. Mit der Erklärung wurde das besagte Zitat im Integrationsbericht des Bundesrats schriftlich fixiert.<sup>1330</sup>

---

<sup>1329</sup> AfZ NL Jolles 636: Protokoll der gemeinsamen Sitzung der ständerätlichen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 2.6.1972, S. 20-21; BAR E 7113-02: 1988/128 Faszikel 17: Notiz Grübel, BIGA, an Brugger vom 26.6.1972; AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 4.-5.9.1972, 61 S., S. 42-43.

<sup>1330</sup> Zusammengefasst aus: BAR E 7113 (A) 2001/191 Box 143: 774.100: BRB vom 5.7.1972 zur Erklärung Fremdarbeiter; AfZ NL Jolles 636: Notiz Jolles an den Bundesrat vom 5.7.1972, S. 3-4; Telegramm Jolles, Schweizerische Mission in Brüssel an Integrationsbüro vom 6.7.1972/4; BAR E 7113 (A) 2001/191 Box 143: 774.100: Protokoll der 6. und letzten Sitzung zwischen der Schweiz und der EWG vom 17.7.1972, S. 10-13; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 108: 777.03: Telegramm Jolles, Brüssel, an die schweizerischen Botschaften vom 17.7.1972; Schreiben Brugger an Bundesrat vom 20.7.1972; AfZ NL Weitnauer Schachtel 21: Telegramm Jolles (Brüssel) an Integrationsbüro vom 18.7.1972; AfZ NL Jolles 637: Notiz Schweizerische Mission in Brüssel vom 21.7.1972; Erklärung über Arbeitskräfte. In: Botschaft des Bundesrats vom 16.8.1972, S. 710-712, 963.

#### 4.3.1.3. Schlussphase der Verhandlungen

Die Schlussphase der Verhandlungen dauerte vom Mai bis zum Juli 1972. Dabei brachten vorgängige bilaterale Gespräche vor allem mit Frankreich letzte Klärungen. Das Land hatte weitgehende Forderungen an die Schweiz gestellt, die in der Folge beseitigt oder stark abgeschwächt wurden. Weitere EG-Mandatserweiterungen führten am 22. Juli zur Unterzeichnung der Freihandelsabkommen.

Die BRD zeigte sich über den Abschluss der Freihandelsabkommen mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten erleichtert. Ihr handelspolitisches Interesse war im Vergleich zu den Beitrittsländern doppelt so gross (16 zu 8%). Sie schaute es als ihren Verdienst an, EG-intern viele Aspekte zugunsten der EFTA-Nichtbeitrittsländer vorgeregelt zu haben, darunter fiel die Vermeidung einer grösseren Ausnahmeliste vom Industriezollabbau. Insgeheim war Bonn auch über die Ausklammerung der Landwirtschaft zufrieden. Bei der Ursprungsregelung und der Evolutivklausel war man ebenfalls auf der Seite der Schweiz. Einzig beim Papierhandel drängte die BRD die Schweiz zur Aufgabe der restriktiven Haltung, sprich der Solidarität mit den anderen EFTA-Neutrallen.<sup>1331</sup>

Dagegen bestand zwischen der Schweiz und Frankreich enormer Klärungsbedarf. Frankreich hatte umfassende Forderungen gestellt: Erneuerung des Doppelbesteuerungsabkommens, Kauf von Militärflugzeugen, *Gel tarifaire* bei den Uhren, restriktive Schutzklauseln, gegen kumulative Ursprungsregelung. Mit dem Erscheinen des EG-Kommissionsberichts Mitte April 1972 wurde die Fühlungnahme mit Paris aufgenommen. Frankreich hatte ein erhebliches handelspolitisches Interesse an der Schweiz. Seine Exporte in die Schweiz machten 5% der gesamten aus. Desgleichen waren die wirtschaftlichen Möglichkeiten limitiert, da Frankreich ein Handelsaktivum gegenüber der Schweiz hatte. Die Importanteile aus der Schweiz waren nur halb so hoch. Weil Frankreich auf einen *Volet agricole* verzichtet hatte, glaubte man im Aussenministerium, eine umso striktere Haltung im Industriegüterbereich einnehmen zu können. Dies war eine allgemeine Forderung der eigenen Industrie, wie beispielsweise die Forderungen nach reziproken Schutzklauseln mit fakultativen Vorkonsultationen. Einige Punkte konnten in den Gesprächen bereinigt werden. Eine Revision des Doppelbesteuerungsabkommens wurde nicht mehr mit dem Freihandelsabkommen verbunden.<sup>1332</sup> Weil Frankreich auch an einem zügigen Abschluss der Abkommen interessiert war, wurde das Ursprungssystem der teilweisen Kumulation akzeptiert. Im Allgemeinen wollte man auf den *Gel tarifaire* verzichten. Dafür sollte ein Überwachungssystem im Handel eingeführt werden. Besonders störend war für die Schweiz, dass Frankreich am *Gel tarifaire* für Uhren festhalten wollte, obwohl eine Lösung im bilateralen Uhrenabkommen Schweiz – EG zu *Swiss Made* bereits gefunden worden war. Auch die französische Uhrenindustrie hatte sich der Einigung gefügt. Auf die Kritik der Schweiz reagierte Frankreich mit einem Argument, welches in der Folge bis zum Abschluss der Verhandlungen vorgehalten wurde. Frankreich sei der Schweiz gegenüber wohlwollend eingestellt. Man habe das Maximum gegeben und Schwierigkeiten in Kauf genommen. Die Schweiz sei von

---

<sup>1331</sup> BAR Koblenz B 136 Signatur 8491: Bericht Thiele, Bundeskanzleramt (?), an Frau Parlamentarischer Staatssekretär Katharina Focke vom 16.3.1972; AA B 20-200 Signatur 1916: Notiz Poensgen, AA, vom 10.4.1972; AfZ NL Jolles 627: Notiz Jolles vom 17.4.1972: Beamtenbesprechungen in Bonn und Paris. 11.-12.4.1972 in Bonn.

<sup>1332</sup> Hier speziell: AfZ NL Jolles 1027: Notiz EPD vom 29.3.1972 zu Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

allen Ländern das am meist bevorzugteste. In Paris war die Meinung vorherrschend, man habe sich nun dem Diktat der EG-Kommission gefügt, um einen zielgerichteten Abschluss für die Verhandlungen zu ermöglichen. Eine weitere Berücksichtigung schweizerischer Wünsche würde die Ungleichheit gegenüber den USA, Finnland und Portugal weiter akzentuieren. Aufgrund des französischen Verhaltens wurden die EG-Mandatserweiterungen nur verzögert beschlossen. Erst am Schluss der Verhandlungen war die restriktive Haltung Frankreichs vollends aufgebrochen.<sup>1333</sup>

Ein spezielles Gebiet war das informelle Anliegen, die Schweiz möge sich beim Kauf von Militärflugzeugen für den französischen Typ Milan entscheiden. Ein offizielles Junktim mit dem Freihandelsabkommen wurde von Frankreich negiert. Die Flieger sollten nicht mit Uhrenkonzessionen erkaufte werden.<sup>1334</sup> Für den Frühsommer 1972 war vom Bundesrat ein Entscheid angekündigt. Militärische Kreise bevorzugten den US-Typ des Corsairs, doch der Bundesrat neigte in der Mehrheit zum Milan. Das Problem für Frankreich war die darauffolgende Bewilligung eines Kredits von 200 Millionen Franken durch das Parlament. Aufgrund der negativen Erfahrungen während der sogenannten Mirageaffäre in den 1960er-Jahren waren die Aussichten kritisch.<sup>1335</sup> Frankreich entschloss sich, auf der Ebene des Verteidigungsministeriums den Kontakt zur Schweiz aufzunehmen. Debré schickte ein Schreiben an seinen Amtskollegen, Gnägi. Dieses floss mit einem Schreiben des US-Verteidigungsministeriums und dem von Rüstungschef H. P. Schulthess paraphierten Protokoll in die Bundesratssitzung Anfang Mai ein.<sup>1336</sup> Noch im selben Monat wurden die – jetzt endlich möglichen – Testflüge mit dem Milan durchgeführt. Später hiess es, die durch die Insistenz einzelner Bundesräte doch noch durchgeführte Parallelevaluation des Milan sei nur mit dem Ziel gemacht worden, diesen als Alternative zum Corsair auszuschliessen. Der Besitzer der französischen AMD, Dassault, hatte den Testern eine „Voreingenommenheit“ für das US-amerikanische Flugzeug unterstellt. Dassault hatte als gaullistischer Abgeordneter enge Kontakte zu den Ministern.<sup>1337</sup> Frankreich

---

<sup>1333</sup> Zur Haltung Frankreichs: AfZ NL Jolles 627: Notiz Jolles vom 17.4.1972: Beamtenbesprechungen in Bonn und Paris, 13.-14.4.1972 in Paris; AMAE 72 1971-1976: 3604: Protokoll, Aussenministerium, zu Treffen Schumann mit Graber vom 13.4.1972 in Paris; AMAE 77 1967-1975: 771: Interne Notiz französisches Aussenministerium Nr. 122/CE vom 17.4.1972; Interne Notiz französisches Aussenministerium vom 19.4.1972; AMAE 77 1967-1975: 792: Telegramm Dufournier an Aussenministerium Nr. 121-122 vom 26.4.1972, wonach die Schweiz nun glaube, der Vorbehalt bei Uhren könne nun in Verhandlungen geregelt werden, Handnotiz Brunet „non sense!“; AMAE 77 1967-1975: 771: Interne Notiz französisches Aussenministerium vom 27.4.1972; AMAE 77 1967-1975: 779: Telegramm Brunet an Dufournier, französischer Botschafter in Bern, Nr. 66/68 vom 28.4.1972; Telegramm Brunet an Dufournier Nr. 79/80 vom 18.5.1972.

<sup>1334</sup> AMAE 77 1967-1975: 792: Telegramm französische Botschaft in Luxemburg an Aussenministerium Nr. 170-173 vom 24.4.1972.

<sup>1335</sup> AMAE 72 1971-1976: 3604: Notiz französische Botschaft in Bern vom 27.3.1972; AMAE 77 1967-1975: 792: Bericht *Direction des Affaires Politiques, Europe*, vom 5.4.1972.

<sup>1336</sup> AMAE 72 1971-1976: 3604: Telegramm französische Botschaft in Bern an Aussenministerium Nr. 99-102 vom 12.4.1972; BAR E 5001 G 1985/218 Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung Box 93: 740.1: Projekt Milan: Auszug aus Protokoll des Leitungsstabes EMD der Sitzung vom 12.4.1972.

<sup>1337</sup> AfZ NL Jolles 636: Notiz Jolles vom 21.6.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

bot neben dem gemeinsamen Protokoll mit der Schweiz (mit zusätzlicher Embargoverbotssicherung und einem eventuellem Teuerungsausgleich) gleich einen Liefervertrag mit AMD an. Debré hatte das Protokoll bereits unterschrieben, während Gnägi bis Ende Juni zuwartete.<sup>1338</sup> In der Presse kursierten Gerüchte, die Schweiz lasse sich politisch von Paris erpressen.<sup>1339</sup> Im Nachgang dementierte der Bundesrat in parlamentarischen Kommissionen, es sei politischer Druck auf ihn ausgeübt worden. Dem Bundesrat sei es, so Aussenminister Graber, darum gegangen, die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen nicht negativ zu beeinflussen. Es müsse auch nach dem Abschluss des Freihandelsabkommens der Eindruck verhindert werden, dass man sich für das US-amerikanische Flugzeug entscheide. Tatsächlich liess der Bundesrat Mitte Juli, kurz vor Abschluss der EG-Verhandlung, den Entscheid auf nach den Sommerferien vertagen. Das EMD schlug in Folge offiziell den Corsair-Typ (60 Stück) vor. Anfang September trat Rüstungschef Schulthess zurück. Kurz darauf gab der Bundesrat bekannt, aus Gründen des Bundeshaushalts auf einen Kampfflugzeugkauf zu verzichten.<sup>1340</sup>

Zurück zur Schlussphase der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen. Die restriktive Haltung Frankreichs bewirkte bei der Schweiz eine geringere Verhandlungsmarge. Es wurde Einfluss auf die Textredaktionsarbeiten der EG-Kommission ausgeübt. Mit der dritten Plenarrunde im Juni 1972 wurden weitere Erweiterungen des EG-Verhandlungsmandats vorgenommen. Es ergaben sich Fortschritte betreffend den Landwirtschaftsteil und die Ursprungsregelung.<sup>1341</sup> An der EG-Ministerkonferenz Ende Juni wurde aufgrund eines EG-Kommissionsberichts der Schlusstermin kalender festgelegt. Auf Vorschlag der EG-Ratspräsidentschaft der Niederlande wurde der formelle Abschluss der Verhandlungen auf die EG-Ministerratskonferenz vom 19.-20. Juli 1972 festgelegt. An der vierten Plenarsitzung (5. Juli) brachte die Schweiz letzte Anmerkungen zum Abkommenstext an. Von Frankreich konnten letzte kleinere Konzessionen erwirkt werden, so beispielsweise im Uhrensektor, im Chemiesektor und den verarbeitenden Landwirtschaftsprodukten (10. Juli). Das Hauptgewicht legte die Schweiz in den Treffen mit der EG in den Schlusswochen vor allem auf

---

<sup>1338</sup> BAR E 5001 G 1985/218 Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung Box 93: 740.1: Projekt Milan: Notiz Sekretär der KML an Gnägi vom 19.6.1972; AfZ NL Jolles 636: Notiz Jolles an Brugger, Gnägi und Direktor Kaech vom 22.6.1972.

<sup>1339</sup> Basler Nachrichten vom 7.7.1972.

<sup>1340</sup> AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 4.9.1972, 15.9.1972, 22 S., S. 19; Protokoll der Sitzung der erweiterten Aussenwirtschaftskommission des Ständerats vom 8.9.1972, 49 S., S. 19.

<sup>1341</sup> Vgl.: AMAE 77 1967-1975: 771: Telegramme Burin de Rozières an Aussenministerium Nr. 1498-1512, 1519-1539, 1592-1602, 1709-1727, 1729-1741 vom 19./25.5./2./7.6.1972: Verhandlungen Nichtbeitrittskandidaten; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm BMWi an AA vom 2.6.1972: erste Durchsicht Abkommen; Telegramm Bömcke an AA vom 7.6.1972: EG-Ratstagung vom 5.-6.6.1972 in Luxemburg; AMAE 77 1967-1975: 792: Telegramm Burin de Rozières an Aussenministerium Nr. 1795-1812 vom 9.6.1972: Bericht über Verhandlung EG-Schweiz; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 16.6.1972: zu Arbeitssessen der Präsidentschaft am 15.6.1972, mit Ständigen Vertretern und Beitrittsländervertreter; Telegramm Sachs an AA vom 22.6.1972; AfZ NL Jolles 633: Notiz vom 23.6.1972: für die Besprechung mit Thorn.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)



Abbildung 4.2:  
Paul R. Jolles beobachtet  
Bundesrat Ernst Brugger  
bei der Unterzeichnung  
des Freihandelsabkommens  
mit der EG, 1972  
(AfZ NL Jolles 2247)

redaktionelle Aspekte des Vertragstextes.<sup>1342</sup> Am 19. Juli paraphierten nach letzten Modifikationen die Delegationen der EG und der Schweiz das Abkommen.<sup>1343</sup> In den Schlusstagen konnten die letzten Punkte geklärt werden, wie die Formulierung der Erklärung der Schweiz zu den ausländischen Arbeitskräften und verschiedene Briefwechsel, die dem Abkommen angehängt wurden. Im Vergleich zum britisch-skandinavischen Konflikt im Papiersektor waren die Verhandlungen der Schweiz als eher wenig problemgeladen zu bezeichnen.<sup>1344</sup> Wegen dem erst in letzter Minute gelösten Problem im Papiersektor musste der Bundesrat am 20. die Pressekonferenz zeitlich verschieben, ehe der genehmigte Abkommensinhalt veröffentlicht wurde.<sup>1345</sup>

<sup>1342</sup> Vgl.: AfZ NL Jolles 598: Telegramm Jäger, schweizerische Botschaft in Luxemburg, an Integrationsbüro vom 27.6.1972; AfZ NL Jolles 636: Notiz Jolles an die Delegation des Bundesrats für Finanz und Wirtschaft vom 30.6.1972; Notiz Jolles an den Bundesrat vom 5.7.1972: als Beilagen Entwurf Freihandelsabkommen und Parallelabkommen mit Montanunion; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 108: 777.03: Telegramm Jolles an Integrationsbüro vom 6.7.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 7.7.1972; AMAE 77 1967-1975: 779: Telegramm Burin des Roziers an Aussenministerium Nr. 2363-2373 vom 7.7.1972; AfZ NL Jolles 598: Telegramm Jolles, Brüssel, an Integrationsbüro vom 6.7.1972/2; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 108: 777.03: Telegramm Dupont an Integrationsbüro vom 7.7.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 7.7.1972/2; HAEC BAC 3/1978 1354: Notiz der Verhandlungsgruppe der EG-Kommission Bio Nr. 107(72) an die nationalen Büros vom 18.7.1972.

<sup>1343</sup> AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 14.7.1972; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 108: 777.03: Telegramm Jolles, Brüssel, an die schweizerischen Botschaften vom 17.7.1972; HAEC BAC 3/1978 1354: Notiz der Verhandlungsgruppe der EG-Kommission Bio Nr. 107(72) an die nationalen Büros vom 18.7.1972.

<sup>1344</sup> Vgl.: NZZ Nr. 330 vom 18.7.1972; BAR E 7113 (A) 2001/191 Box 143: 774.100: Protokoll der 6. und letzten Sitzung zwischen der Schweiz und der EWG vom 17.7.1972; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 108: 777.03: Schreiben Brugger an Bundesrat vom 20.7.1972; AfZ NL Jolles 598: Telegramm Jacobi, Mission Brüssel, an Integrationsbüro vom 20.7.1972; AfZ NL Jolles 639: Antwortbriefe drei der Delegation der EG-Kommission vom 22.7.1972 zu Briefen desselben Tages.

<sup>1345</sup> AfZ NL Jolles 638: Zusammenfassung für die Bundeshaus-Journalisten des Freihandelsabkommens, 20.7.1972; NZZ Nr. 335 vom 20.7.1972; AfZ NL Jolles 637: Pressemitteilung EVD.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Am 22. Juli 1972 im *Palais d'Egmont* in Brüssel stand der zeremoniellen Unterzeichnung der Abkommen nichts mehr im Wege. Etwas überraschend war die Abhaltung der Reden der Schweiz, Liechtensteins und Österreichs auf Deutsch. Besonders die von Franz Blankart verfasste „staatsmännische“ Rede Brugger mit der Betonung der „dauerhaften Verbindung“ fand unter den Teilnehmern große Beachtung. Auch Deniaus Rede lobte die Abkommen, die dazu da seien, die europäische Integration offenzuhalten.<sup>1346</sup> Danach wurden innerhalb von einer halben Stunde mehr als 500 Unterschriften für 56 Dokumente gesetzt. Weiter wurden 14 Verträge unterzeichnet, so jene mit der EGKS und jene mit Liechtenstein. Die Abkommen EG–Schweiz hatten zusätzlich eine Erklärung der Nichtdiskriminierung im Transitverkehr und eine Erklärung zu den ausländischen Arbeitskräften mit Italien. Für die Schweiz signierten das Ensemble Brugger, Jolles und Wurth. Danach gab es ein Mittagessen und am Abend ein Diner in der *l'Orangerie de Moeder Lambic* für die erweiterte Verhandlungsdelegation.<sup>1347</sup>

---

<sup>1346</sup> AfZ NL Jolles 598: Telegramm Wurth an Brugger vom 20.7.1972: Entwurf Rede Brugger; AfZ NL Jolles 637: Rede Brugger vom 22.7.1972; AA B 20-200 Signatur 1914: Telegramm Sachs an AA vom 22.7.1972; AfZ NL Jolles 637: Rede Deniau für die Unterzeichnungszeremonie, Notiz des Generalsekretariats des EG-Rats vom 20.7.1972.

<sup>1347</sup> Eine Episode am Rande blieb, dass Graber es nicht als nötig erachtete, die Abkommen ebenfalls zu ratifizieren. Seinen Urlaub auf Ibiza unterbrach er auch nicht, weil er parlamentarische Druckversuche befürchtete; AfZ NL Jolles 636: Notiz Thalmann an Jolles vom 20.7.1972 mit Brief Graber an Thalmann vom 16.7.1972; NZZ Nr. 340 vom 24.7.1972.

#### **4.3.2. Legitimierung und Umsetzung des Freihandelsabkommens**

##### **4.3.2.1. 3. Dezember 1972: Das Volk muss Ja sagen**

Die innenpolitischen Hauptargumente gegen das Freihandelsabkommen mit der EG finden sich in einem internen Papier im Vorort-Archiv ungewichtet gelistet:<sup>1348</sup>

- Die Konzentration auf Europa vernachlässigt die übrige Welt, insbesondere die Entwicklungsländer.
- Die Ursprungsregeln sind sehr kompliziert. Sie führt zu belastendem Papierkrieg für Unternehmen und verhindert die Verwendung von aussereuropäischen Ausgangsmaterialien.
- Der Konsument wird nicht profitieren. Der Gewinn aus dem Zollabbau bleibt beim Zwischenhandel kleben.
- Die Zolleinahmenverluste von einer Milliarde Franken müssen mit höheren Steuern bezahlt werden.
- Das Freihandelsabkommen ist ein erster Schritt, dem die Übernahme der EG-Landwirtschaftspolitik folgt.
- Der Druck der EG hat zu Konzessionen an Italien in der Fremdarbeiterfrage geführt. Nur eine Ablehnung des Abkommens kann vor einer weiteren Überfremdung schützen.
- Grossfirmen werden vom Konzentrationsprozess profitieren. KMU gehen zugrunde.
- Eine Volksabstimmung ist verfassungswidrig und führt zu einer plebiszitären Aussenpolitik. Da es sich um ein blosses Handelsabkommen handelt, besteht auch keine politische Notwendigkeit für eine Abstimmung.
- Die Neutralitätspolitik ist gefährdet. Die Entwicklungsklausel wird die Schweiz Schritt für Schritt in die EG bringen.
- Ein Zollabbau zur Ankurbelung in Zeiten der Konjunkturüberhitzung und allgemeiner Wachstumskritik ist sinnlos.
- Das Freihandelsabkommen geht bei der Mitbestimmung zu wenig weit.
- Die Wettbewerbsregeln führen zu einer Anwendung des EG-Kartellrechts.

Tatsächlich tauchten die Argumente in der einen oder anderen Form im Volksabstimmungskampf auf. Obwohl der Bundesrat mit dem Erscheinen des Integrationsberichts Mitte 1971 bekanntgab, dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden sollte, wurde diese erst im Oktober 1972 formell durch das Parlament genehmigt. Der Termin wurde auf den 3. Dezember 1972 angesetzt, da das Freihandelsabkommen bereits im Folgejahr in Kraft treten sollte. Zu diesem Zeitpunkt hatte ironischerweise der Abstimmungskampf seinen Höhepunkt bereits überschritten. Schon während der Verhandlungen mit der EG konnten oppositionelle Kräfte, wie etwa in den Politikbereichen der Arbeitsmigration und der Landwirtschaft, besänftigt werden. Der gedrängte Zeitplan vom Abschluss der Verhandlungen bis zur Abstimmung verhinderte einen ausgiebigen medialen Meinungsbildungsprozess und beschränkte sich auf den Inhalt des Freihandelsabkommens selbst. Die bis dato

---

<sup>1348</sup> AfZ IB Vorort 274.3.7.12.: Interne Notiz s. d., s. l.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

aufwändigste Kampagne, die vom Bund und den Wirtschaftsverbänden getragen wurde, versetzte die Opposition in eine marginale Lage.

Nachdem der Bundesrat Ende 1971 das Mandat für die Hauptverhandlungen erteilte, wurden die internen Vorbereitungen für eine mögliche Volksabstimmung aufgenommen, obwohl eine solche formalrechtlich nach wie vor unklar blieb. Mit allen Mitteln sollte eine hitzige „Neuaufgabe Schwarzenbach“ über die Beschränkung der Ausländerzahl vom Juni 1970 vermieden werden. Anders als beim Thema der Überfremdung liess sich aufgrund des mangelnden Bewusstseins bei den Bürgern die Integrationsproblematik kaum popularisieren. Es mussten Gruppen unterschiedlichster Façon angesprochen werden, weshalb eine einheitliche Kampagnenfront ungünstig war. Um den Eindruck von staatlicher Propaganda zu vermeiden, wurde ein privates Aktionskomitee gegründet. Eine vorgängige Meinungsumfrage wurde beschlossen. Laut einer Aussage von Nationalrat Renschler wurde die Meinungsumfrage vor allem von der Kampagnenorganisation des Vororts, der Wirtschaftsförderung, und vom Bund getragen. Das Aktionskomitee finanzierte vor allem die Wirtschaftsförderung (bei der Fusion zu Economiesuisse im Jahr 2000 wurden die beiden Organisationen zusammengelegt). Vom Vorschlag eines Aufklärungsfilms mit einem Budget von 200'000.- Franken wurde aufgrund der möglichen kritischen Haltung des Schweizer Fernsehens Abstand genommen. Hingegen sollten eine Broschüre und Richtlinien für die Vortrags- und Diskussionstätigkeit ausgearbeitet werden.<sup>1349</sup> Neben dem Kommunikationsbeauftragten Eckenstein in Bern leitete Franz Blankart in Brüssel ein eigens eingerichtetes Pressefoyer.<sup>1350</sup> Bis zum Juni 1972 wurde in der Presse in der Regel

---

<sup>1349</sup> Jolles sah die Ziele einer Meinungsumfrage in der Eruierung von Informationslücken und der Wertung der Volksmeinung. Renschler war auch gegen eine Meinungsumfrage. Er war in den Vorberatungen mit der Haltung alleinstehend, den Vertrag als Schritt zum Beitritt zu verkaufen. Eine jüngst von der Europa-Union durchgeführte Umfrage unter den Nationalratskandidaten der herbstlichen Wahlen ergab, dass über kurz oder lang 76% für einen Beitritt waren. Dass eine Umfrage aus rein informativen Aspekten interessant sein mochte, zeigte sich in einer Umfrage, die die Schweizerische Kreditanstalt durchführte. Tausend Personen wurden nach den wichtigsten Gegenwartsproblemen befragt. Die Bevölkerung schenkte der Integrationsproblematik kaum Aufmerksamkeit; sie figurierte an zweitletzter Stelle, vor der Bankenmacht. Drei Meinungsforschungsinstitute wurden für die Umfrage in Betracht gezogen, die in der Folge und nach dem Plazet des Bundesrats um den Auftrag buhlten (so auch Prof. Gerhard Schmidtchen als Leiter des Instituts für politische Wissenschaft der Universität Zürich, Sozialforschungsstelle der Universität Zürich). Auch aus Zeitgründen sollte die Umfrage begrenzt sein, obwohl sich dadurch stets ein hoher Anteil an EWG-Befürwortern ergab. Des Weiteren wurde die „Volksaufklärung“ über die üblichen Kanäle, wie Seminaren (so ein Seminar für rund 60 deutschsprachige Journalisten vom 10.-11.4.1972 in Lenzburg), Vorträge und Pressekonferenzen geführt; AfZ NL Jolles 641: Bericht Eckenstein vom 4.11.1971, 29 S.; Protokoll der Sitzung vom 22.12.1971: Aussprache, mit dabei waren die Sekretäre der politischen Parteien, Vertreter der westschweizerischen Wf, Dürrenmatt als Mitglied der AG Historische Standortbestimmung, Ueli Götsch als Informationschef des SF, Josef Jaeger Direktor SPK, Korrespondent des westschweizerischen Radios im Bundeshaus, Walter Renschler als Präsident der Europa-Union, Vizekanzler W. Buser und Peter Erni als Informationschef des EPD, Brugger, Jolles und Eckenstein vom EVD; Zeitschrift der Schweizerischen Kreditanstalt (?) „Zeitfragen“: Ende 1971 / Anfangs 1972?; Protokollauszug der Sitzung der AG zur Meinungsbildung vom 24.1.1972 in Bern, 15 S.; NZZ Nr. 16 vom 11.1.1972; Der Landbote Nr. 84 vom 12.4.1972; Aussage Renschler: AfZ NL Jolles 635: Protokoll der Sitzung der auswärtigen Angelegenheiten-Kommission des Nationalrats vom 20.4.1972.

<sup>1350</sup> BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 107: 777.03: Schreiben Cuénod an Informations- und Pressedienst EPD vom 11.1.1972; Schreiben Wurth an Informations- und Pressedienst EPD vom 10.2.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

das jeweils positive Bild der grossen Fortschritte in den einzelnen Verhandlungsetappen vermittelt. Ausserdem konzentrierte sich die journalistische Auseinandersetzung auf die Frage der Volksabstimmung. Die Ungewöhnlichkeit, das Stimmvolk bezüglich einer laufenden Verhandlung zu sensibilisieren, war auch für die Medienschaffenden neu und lenkte den Fokus von den eigentlichen Gesprächen ab.<sup>1351</sup> Erst in der Schlussphase der Verhandlungen im Juli wandte sich das Medieninteresse vermehrt nach Brüssel. Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch sämtliche inhaltliche Hürden bei den Verhandlungen genommen.<sup>1352</sup>

Der Bundesrat unterzeichnete das Freihandelsabkommen, ohne einen entsprechenden Entscheid über eine Volksabstimmung zu fällen.<sup>1353</sup> Zuerst wurden die Reaktionen auf das Abkommen abgewartet. Im August 1972 stellte der Bundesrat den Antrag an das Parlament vorgängig zur Veröffentlichung der Botschaft über das Abkommen. Für den Bundesrat war es eine Frage des *Point of no return*. In der Ministererklärung vor der EG vom November 1970 wurde eine Abstimmung bereits antizipiert. Im Zusammenhang mit dem Integrationsbericht 1971 empfahl er sie aufgrund des inhaltlichen Gehalts. Im Mai 1972 wurde der Termin im Dezember erstmals der Öffentlichkeit bekannt gegeben (Beschlussfassung am 16.2.1972). Für den Wortführer im Bundesrat, Brugger, entscheidend war die Befürchtung, dass sich das politische Klima im Lande verschlechtern würde, wenn das Abkommen nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt würde. Insgeheim wurde das bundesrätliche Vorgehen so angelegt, die zu einer Stärkung des Ansehens des Gremiums Bundesrat in der öffentlichen Meinung führen sollte. Mit der Informationskampagne wurde im Gegenzug bereits während der Verhandlungen mit der EG begonnen, um den Eindruck zu vermeiden, es handle sich um einen Beitritt zur EG. Ausserdem würde eine Ablehnung in der Volksabstimmung sehr ungünstige Bedingungen für Neuverhandlungen schaffen.<sup>1354</sup> Bei seiner Beurteilung stützte sich der Bundesrat auf einen internen Bericht des EPD, welcher von Bindschedler verfasst und von Jolles vorgängig begutachtet wurde. Nach Artikel 89 Abs. 4 der Bundesverfassung war ein solch obligatorisches Referendum für das Freihandelsabkommen verfassungsverletzend. Die Unterstellung von völkerrechtlichen Verträgen unter eine Volksabstimmung verlangte eine unbefristete oder mehr als 15-jährige Dauer. Auch dann war nur ein fakultatives Referendum möglich, welches von den Staatsbürgern ergriffen werden musste. Mit dem kommenden Freihandelsabkommen wurde keine internationale Organisation geschaffen. Es war ein „ausgebauter Handelsvertrag“ mit einjähriger Kündigungsfrist. Aber wenn sachliche und politische Gründe dafürsprechen, so zeige der Präzedenzfall der Völkerbundabstimmung von 1919, könne von der rechtlichen Verfassungspraxis abgesehen

---

<sup>1351</sup> Inhaltlich war Information geboten, wie die kritischen Artikel von Nationalen und Kommunisten zeigten; Vgl.: Der Republikaner vom 7.1.1972; Voix Ouvrière vom 11.1.1972; National-Zeitung vom 20.3.1972 (Kommentar Stranner).

<sup>1352</sup> Vgl. Kommentar Jörg Thalmann: Basler Nachrichten Nr. 242 vom 12.7.1972.

<sup>1353</sup> Aus den Akten ist zur Haltung der einzelnen Bundesratsmitglieder nur wenig zu erfahren. Brugger und Graber standen hinter den Abkommen, ebenso die eher europafreundlich gesinnten Bundesräte Celio und Furgler. Aus Einzelfragen hielten sie sich alle heraus und überliessen das Feld der Handelsabteilung unter Jolles; AfZ NL Jolles 637: Brief Aebi an Jolles vom 26.7.1972.

<sup>1354</sup> AfZ NL Jolles 634: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Ständerats vom 7.2.1972, 41 S., S. 33; NZZ Nr. 222 vom 15.5.1972; AfZ NL Jolles 636: Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Ständeratskommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 2.6.1972, S. 4-5, 19; Um den Eindruck eines Beitritts zu vermeiden, wurde die Petition Lüscher über den obligatorischen Versand eines Exemplars des Römer Vertrags an sämtliche Haushalte abgelehnt; Ebd. S. 33-39; AfZ NL Jolles 641: Bericht der Petitionskommission vom 22.2.1972 über die Petition Eugen Lüscher, Baden.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

werden. Zudem habe der Bundesrat zu verschiedenen Malen die Zusicherungen in dieser Richtung abgegeben und die Frage erscheine somit präjudiziert.<sup>1355</sup> Wie beim Vorgehen bei der Völkerbundabstimmung sollte das Parlament per Bundesbeschluss das obligatorische Referendum genehmigen. Es würde daher keine Revision des Verfassungsartikels über das Staatsvertragsreferendum präjudizieren. Ein fakultatives Referendum hätte eine Verschiebung der Abstimmung um mehrere Monate nach sich gezogen. Die nachträgliche Rechtfertigung einer Volksabstimmung konnte aber auch den Eindruck erwecken, der Bundesrat wolle das Parlament übergehen.<sup>1356</sup> Mit dem Abschluss der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen positionierten sich die Meinungsmacher, ob man für oder gegen eine Volksabstimmung war.<sup>1357</sup> Vor allem namhafte Persönlichkeiten mit juristischem Scharfsinn waren gegen eine Abstimmung. Der angesehene Jurist Professor Dietrich Schindler argumentierte, das Abkommen sei zu wenig substanziell, um eine Volksabstimmung zu rechtfertigen. Die Haltung wurde von vielen Parlamentariern geteilt, wie von Alt-Bundesrat und Nationalrat Weber von der SP.<sup>1358</sup> NZZ-Chefredaktor Fred Luchsinger befürchtete eine Präjudizwirkung in Richtung einer plebiszitären Demokratie.<sup>1359</sup> Auch der bekannte Jurist Professor Hans Huber wandte sich gegen eine Abstimmung. Sie gebe das Gefühl vor, entscheiden zu können. Es sei aber Selbsttäuschung.<sup>1360</sup> Bei den politischen Parteien zeichnete sich aber eine Mehrheit für eine Abstimmung ab. Die SVP (Schweizerische Volkspartei), CVP und FDP sowie einschliesslich die EVP (Evangelische Volkspartei), PdA (Partei der Arbeit), die grossen Wirtschaftsverbände als Interessenvertreter mitsamt des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds waren dafür. Die SP und die Liberaldemokratische Union lehnte sie ab. Die LdU war geteilter Meinung. Die Republikaner waren für eine Verschiebung um ein Jahr.<sup>1361</sup> Die Mehrheit liess sich vom bundesrätlichen Argument überzeugen, weshalb der Bundesrat Mitte August 1972 den Antrag an das Parlament zu dessen Durchführung auf den 2./3.12.1972 stellte.<sup>1362</sup>

Mit der Beschlussfassung des Parlaments wurde die parlamentarische Debatte über die Genehmigung der Inhalte des Freihandelsabkommens durchgeführt. Durch die Veröffentlichung der Botschaft des Bundesrats Ende August 1972 war die Grundlage geschaffen worden. Die parlamentarischen Debatten hatten einen doppelten Charakter. Neben der Frage der Genehmigung der Volksabstimmung waren sie Teil des Abstimmungskampfes. Die Zeitersparnis verunmöglichte dem Parlament eine voneinander losgelöste Beurteilung. Nach den parlamentarischen Kommissionen stimmte auch

---

<sup>1355</sup> AfZ NL Jolles 640: Bericht von 1971/2(?) des EPD; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 107: 777.03: Notiz Arioli an Jolles vom 10.2.1972.

<sup>1356</sup> AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 4.-5.9.1972, 61 S., S. 48-58.

<sup>1357</sup> LdU (Landesring der Unabhängigen)-Nationalrat und Europabefürworter Alder wurde auf eine kleine Anfrage vom Bundesrat geantwortet, eine Volksabstimmung werde vom Bundesrat dem Parlament erst nach Verhandlungsabschluss zur Genehmigung vorgelegt. Es sei dann eine Ermessensfrage; BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 108: 777.03: Antwort des Bundesrats vom 5.7.1972 auf Kleine Anfrage Alder vom 5.6.1972; NZZ Nr. 321 vom 12.7.1972.

<sup>1358</sup> NZZ Nr. 321 vom 12.7.1972; NZZ Nr. 322 vom 13.7.1972; NZZ Nr. 328 vom 17.7.1972.

<sup>1359</sup> NZZ Nr. 359 vom 4.8.1972.

<sup>1360</sup> NZZ Nr. 428 vom 13.9.1972.

<sup>1361</sup> AfZ NL Jolles 636: Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Ständeratskommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 2.6.1972, S. 14; NZZ Nr. 353 vom 31.7.1972.

<sup>1362</sup> NZZ Nr. 381 vom 17.8.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

das Parlament nach einer ersten Ablehnung schliesslich für eine Abstimmung. Aus juristischen Gründen war man zwar dagegen. Ausschlaggebend aber war, dass eine parlamentarische Debatte über die rechtliche Grundlage einer solchen Abstimmung nicht die Ratifizierung des bedeutenden Vertragswerks in Frage gestellt hätte. Die nationalrätlichen aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Kommissionen sprachen sich einstimmig für den Bundesbeschluss für das Abkommen aus und empfahlen die Volksabstimmung.<sup>1363</sup> Dagegen waren die ständerätlichen aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Kommissionen äusserst skeptisch.<sup>1364</sup> Im Gesamten waren die Parlamentarier juristisch betrachtet gegen die Volksabstimmung. Weil sie aber vom Bundesrat präjudiziert worden war, wurde sie für notwendig erachtet.<sup>1365</sup> Während in den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten vor allem Referendumsfragen beleuchtet wurden, dominierten in den aussenwirtschaftspolitischen Kommissionen inhaltliche Freihandelsabkommensaspekte. Allen voran wurden die Evolutivklausel und in geringerem Masse die Einnahmefälle des Bundes durch die Zollauffälle diskutiert. Der Bundesrat mit Unterstützung von Jolles argumentierte, dass nicht der Vertrag, sondern die Beziehungen zur EG evolutiv seien. Es sei kein Schritt in Richtung Beitritt. Revisionen waren im Abkommen gemäss der Evolutivklausel nur in Form von separaten Zusatzabkommen möglich. Diese standen unter dem Ratifikationsvorbehalt durch das Parlament. Das Ziel konnte nicht die Aufblähung der Wirtschaft sein, wie in der momentanen Hochkonjunktur, sondern die langfristige Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftsstruktur. Der Zeitpunkt sei für ein Freihandelsabkommen sehr günstig gewesen. Eine Neuverhandlung hätte den Einbezug zusätzlicher Dossiers wirtschaftspolitischer Natur bedeutet. Nunmehr bräuchte es den gemeinsamen Druck der erweiterten EG mit zehn Mitgliedsstaaten, um Änderungen zu bewirken. Der Freihandel würde somit zu einer Stärkung der Neutralität beitragen. Die Entwicklungsklausel sei wichtig, um nationale Verzerrungen zu vermeiden und langfristig für die Wirtschafts- und Währungspolitik gemeinsame Politiken zu vereinbaren. Es ging darum, sich nicht die Entwicklungsperspektiven zu verbauen. Darum sei es kein gewöhnliches Handelsabkommen, was die Volksabstimmung legitimiere.<sup>1366</sup> Weniger im Brennpunkt stand das Argument der Zollauffälle für die Bundeseinnahmen. Wegen der fiskalischen und landwirtschaftlichen Zölle fielen nur 31% der Einnahmen mit der EG, oder 20% im Gesamten aus. In der Botschaft des Bundesrats wurde eine

---

<sup>1363</sup> Gegenüber den nationalrätlichen Kommissionen warteten nicht nur Graber, Brugger und Jolles mit Referaten auf, es wurden auch Hearings mit den Direktoren der Wirtschaftsverbände Winterberger, Juri, Gewerkschafter Jucker und als Vertreterin von Frauenorganisationen Denise Berthoud (*Alliance des sociétés féminines suisses*) durchgeführt; AfZ NL Jolles 647: Pressemitteilung der Nationalratskommissionen für Aussenwirtschaft und für auswärtige Angelegenheiten vom 5.9.1972.

<sup>1364</sup> Der Entscheid des Bundesrats fiel mit 7 zu 6 Zustimmung in der aussenpolitischen Kommission denkbar knapp aus, während die aussenwirtschaftliche Kommission mit 9 zu 5 stimmte; AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der erweiterten Aussenwirtschaftskommission des Ständerats vom 8.9.1972, 49 S., S. 45; NZZ Nr. 452 vom 28.9.1972.

<sup>1365</sup> AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der erweiterten Aussenwirtschaftskommission des Ständerats vom 8.9.1972, 49 S., S. 32ff.

<sup>1366</sup> AfZ NL Jolles 639: Referatstext Graber vor Ständeratskommission für auswärtige Angelegenheiten vom 14.8.1972; AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 4.9.1972, 15.9.1972, 22 S., S. 19-20; Referat Brugger vom 4.9.1972, 30 S.; Protokoll der Sitzung der erweiterten Aussenwirtschaftskommission des Ständerats vom 8.9.1972, 49 S., S. 19-20.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Milliarde Franken berechnet (Basis 1971 Ausfall 520 Millionen mit 10% volumenmässigem Aussenhandelswachstum jährlich ohne Inflation). Eine Änderung des Steuersystems müsste unter der Optik der steigenden Bundesaussgaben betrachtet werden und weniger unter Zollaussfällen. Auch bei der Umwandlung der Fiskalsteuern bestand zeitlich kein dringender Handlungsbedarf.<sup>1367</sup>

In den parlamentarischen Sessionen hatten sich allein im Nationalrat 36 Redner eingeschrieben. Noch einmal konnten sämtliche Haltungen eingebracht werden. Der Nationalrat beschloss mit 151 zu 7 (2 Mitglieder Nationale Aktion und 5 der PdA) Stimmen, auf die Anträge des Bundesrats einzugehen. Dazu beigetragen hatte auch eine über zweistündige Rede Bruggers mit anschliessendem Applaus im Nachgang der Debatte. Mit 122 zu 32 war der Nationalrat schliesslich für eine Volksabstimmung. Die Einwände von Juristen (neuer plebiszitärer Charakter des Staatsvertragsreferendums, Abwälzen von Verantwortung an das Volk) wichen schlussendlich den Argumenten eines politischen Entscheids und dauerhaften Charakters des Abkommens. Für den Bundesbeschluss zur Annahme des Abkommens stimmte der Nationalrat mit 159 zu 8 (PdA und Nationale Aktion 3).<sup>1368</sup> Die Überraschung lieferte der Ständerat. Er war mit 19 zu 18 Stimmen gegen eine Abstimmung im Volk.<sup>1369</sup> Brugger erklärte im Anschluss in der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats, dass der Vorwurf des plebiszitären Charakters der Abstimmung, um den Bundesrat zu stärken, unbegründet sei. Falls keine Einigung zwischen den Räten zustande komme, erstattet jede Kommission ihrem Rat darüber Bericht. Eine Abstimmung fände nicht statt. Die Kommission blieb (mit 12:3) für das Referendum.<sup>1370</sup> In der Zweitabstimmung war der Nationalrat wiederum mit 108:38 für das Referendum.<sup>1371</sup> Daraufhin hob der Ständerat die Differenz auf und stimmte mit 21:14 ebenfalls für eine Volksabstimmung.<sup>1372</sup>

---

<sup>1367</sup> Im Zusammenhang mit den Bundeseinnahmen nicht unwesentlich war die Beibehaltung der Fiskalzölle (wie auch der Pflichtlagerfinanzierung). Nach mehreren Anläufen ab 1977 wurde die umfassende Mehrwertsteuer erst 1995 eingeführt. Die Treibstoffzölle wurden 1996 in eine Mineralölsteuer umgewandelt. Die Einfuhrzolleinnahmen fielen auf unter 2% der gesamten Bundeseinnahmen. Artikel 4 des Freihandelsabkommens erlangte keine reale Bedeutung; AfZ NL Jolles 647; Protokoll der Sitzung der erweiterten Aussenwirtschaftskommission des Ständerats vom 8.9.1972, 49 S., S. 26; Protokoll der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 4.9.1972, 15.9.1972, 22 S., S. 9.

<sup>1368</sup> Berner Tagblatt vom 21.9.1972; Tages-Anzeiger vom 21.9.1972; Basler Nachrichten vom 22.9.1972; NZZ Nr. 440/442 vom 21./22.9.1972; NZZ Nr. 449 vom 26.9.1972; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Freihandelsabkommen: Auszug aus dem amtlichen Bulletin der Bundesversammlung, Verhandlungen des Nationalrats vom 20.-25.9.1972, S. 1434-1515, Sekretariat der Bundesversammlung, Oktober 1972.

<sup>1369</sup> AfZ NL Jolles 663; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Freihandelsabkommen: Auszug aus dem amtlichen Bulletin der Bundesversammlung, Verhandlungen des Ständerats vom 27.9.1972, S. 625-658, Sekretariat der Bundesversammlung, Oktober 1972.

<sup>1370</sup> AfZ NL Jolles 650; Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 2.10.1972, 12 S.

<sup>1371</sup> AfZ NL Jolles 663; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Freihandelsabkommen: Auszug aus dem amtlichen Bulletin der Bundesversammlung, Verhandlungen des Nationalrats vom 2.-3.10.1972, S. 101-112, Sekretariat der Bundesversammlung, Oktober 1972; NZZ Nr. 461/462 vom 3./4.10.1972.

<sup>1372</sup> AfZ NL Jolles 663; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Freihandelsabkommen: Auszug aus dem amtlichen Bulletin der Bundesversammlung, Verhandlungen des Ständerats vom 3.10.1972, Sekretariat der Bundesversammlung, Oktober 1972; NZZ Nr. 463 vom 4.10.1972.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Die beiden Wochen nach der Veröffentlichung der Botschaft des Bundesrats waren die kritischsten mit Blick auf das innenpolitische Schicksal des Freihandelsabkommen. Nicht nur hatten die parlamentarischen Kommissionen über Inhalt und Frage der Abstimmung Stellung zu beziehen, auch in der Öffentlichkeit wurden die Angriffspunkte ausgetestet. Neben dem Parlament zeichnete sich für die Volksabstimmung bei den weiteren Akteuren eine günstige Ausgangslage ab. In den Medien wurde das Freihandelsabkommen grundsätzlich positiv aufgenommen. Alle wichtigen Verbände neben den grossen politischen Parteien waren für ein Ja. Auch die laufenden aussenpolitischen Vorkommnisse um das Freihandelsabkommen mit der EG bildeten kein Hindernis mehr. Einzig politische Gruppierungen am linken und rechten Rand gingen in die Opposition. Während die Evolutivklausel kaum breit rezipiert wurde, war die Fremdarbeitererklärung der gewichtigste Einwand. Schliesslich blieben aber auch die Republikaner unter ihrer Führerfigur James Schwarzenbach in ihrer Positionierung gegenüber dem Stimmvolk eher unklar. Die Frage der Fremdarbeiter konnte keine grosse Gegnerschaft mobilisieren. Es entstand keine Dynamik.

In den Medien kam die Botschaft des Bundesrats über das Freihandelsabkommen mit der EG vorwiegend positiv an. Die erhoffte Wirkung der Berner Führung, sie würde für das Abkommen ungünstige Berichterstattungen beseitigen, trat ein.<sup>1373</sup> Das Verhältnis zur EG wurde in den Medien gewürdigt. Der gereizte Ton der 1950er und 1960er-Jahre sei einem freundnachbarlichen Gespräch gewichen.<sup>1374</sup> Ein derart günstiges Abkommen für die Schweiz sei vor zwei Jahren noch nicht absehbar gewesen. Die EG habe einen liberalen Sinneswandel vollzogen.<sup>1375</sup> NZZ-Wirtschaftsredaktor Willy Zeller schloss seinen Leitartikel mit den Worten: „Es ist ein Akt nüchterner, positiver Politik, die ausbaufähig und ausbauwürdig ist.“<sup>1376</sup> Mehrfach wurde bedauert, dass anstatt gestaltender Mitwirkung nur ein entwicklungsfähiges Abkommen zustande kam. Professor Jacques Freymond, wie andere Wortführer auch, betonte eine konservative Auslegung. Der Vertrag beweise, dass wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht die Preisgabe der politischen Selbständigkeit bedeuten müsse. Der bereits beim Integrationsbericht des Bundesrats von 1971 kritisch eingestellte Marcel Beck erklärte, dass das Ergebnis ein kleines Mäuschen sei.<sup>1377</sup> Ein persönliches Rencontre ergab sich zwischen dem Journalisten Jörg Thalmann und Jolles. Auslöser waren Thalmanns Bemerkungen zur noch offenen Fremdarbeitererklärung in der Schlusswoche der Verhandlungen mit der EG. Verstärkt wurde dies durch dessen Andeutung im Nachgang – als die Erklärung veröffentlicht wurde – sie sei nun, wenn nicht Verhandlungsgegenstand für die EG, so doch Gesprächsthema.<sup>1378</sup>

---

<sup>1373</sup> Geradezu euphorische Berichte: Schweizer Illustrierte vom 24.7.1972; Sonntags Journal Nr. 33 vom August 1972.

<sup>1374</sup> Basler Nachrichten Nr. 252 vom 24.7.1972.

<sup>1375</sup> Die Tat vom 15.7.1972.

<sup>1376</sup> NZZ Nr. 401 vom 29.8.1972; eine differenzierte Sicht lieferte der Brüsseler NZZ-Korrespondenz: Christian Lutz: Der handelspolitische Brückenschlag in Westeuropa. In: Europa Archiv Nr. 27, Heft 16. Frankfurt a.M. 1972, S. 549-558.

<sup>1377</sup> Im Ausland erhielt das Freihandelsabkommen geringe mediale Resonanz, wie das Beispiel Italiens zeigte. Die französische Presse sah eine Gefahr bei der Volksabstimmung durch die vorhandene Xenophobie und dem Aspekt der Entwicklungsklausel. Die westdeutsche Presse meinte, der Vertrag löse die Neutralitätsproblematik nicht. In den USA fühlte man sich von den Abkommen ausgeschlossen; Badener Tagblatt vom 1.8.1972; AfZ NL Jolles 637: Bericht Integrationsbüro vom 31.8.1972.

<sup>1378</sup> Basler Nachrichten vom 20.7.1972; Tages-Anzeiger Nr. 167 vom 20.7.1972; Basler Nachrichten vom 28.7.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Jolles empfand dies als unnötige Einmischung in die Verhandlungen in Brüssel. Thalmann hingegen zeigte sich mit dessen Integrationspolitik einverstanden, nicht mit seiner Informationspolitik. Mit den nun geläufigen Begriffen, wie „gestaltende Mitwirkung“ und „Zusammenarbeit in der zweiten Generation“, sei Jolles revolutionär gewesen. Er forderte dagegen eine „generösere“ Informationspolitik, die die Verhandlungen doch nicht gefährde: „Anstatt auftauchende Schwierigkeiten zu verstecken oder herunterzuspielen, redet man offen von ihnen.“<sup>1379</sup> Dieses letzte Beispiel zeigt die anhaltende Kritik an der Informationspolitik des Bundes auf.<sup>1380</sup>

Bei den Wirtschaftsverbänden nahm der Vorort die der Handelsabteilung nächstgelegene Haltung ein. Im Abstimmungskampf hielt er sich eher zurück. Hier überliess er das Feld der Partnerorganisation der Wirtschaftsförderung.<sup>1381</sup> Der Vorort sah ein Ziel erreicht, welches seit dem Ende der 1950er-Jahre anvisiert wurde: wirtschaftliche Zusammenarbeit im europäischen Rahmen und gleichzeitig staatliche Eigenständigkeit und Unabhängigkeit. Die handelspolitischen Interessen der Exportindustrie ermöglichten ein enges Zusammenwirken mit der Verhandlungsdelegation und sicherten innenpolitisch die Grundsubstanz einer einheitlichen Verhandlungsfront.<sup>1382</sup> Direktor Gerhard Winterberger argumentierte als Lobbyist in Bern. Er pries die Vorteile wirtschaftlicher Natur. Mit der EFTA und EWG seien nun 77% der Einfuhren und 58% der Ausfuhren geregelt. Die Schweiz setze 8'400 Franken pro Kopf der Bevölkerung im Aussenhandel um, und werde nur vom Benelux übertroffen. Bei den Ausfuhren im Wert von 8 Milliarden Franken in die EWG fielen die Zölle im Schnitt von 8,6% weg. Bei der Einfuhr betreffe es einen Wegfall von durchschnittlich 4%, bei rund 15,8 Milliarden Franken. Der Zollabbau der EG war also doppelt so hoch. Rund 60% der industriellen Ausfuhr und 80% Einfuhr seien bald zollfrei. Der Gewinn läge bei den exportorientierten KMU. Ein Wirtschaftsraum von 300 Millionen Konsumenten gebe wirtschaftliche und technologische Impulse mit verschärftem Strukturwandel.<sup>1383</sup>

Bei seinen Sektionen hatte der Vorort intern eher leichtes Spiel. Die grossen Branchenverbände waren insgesamt Profiteure des Vertragswerks. Dies galt insbesondere für die Maschinenindustrie. Kernpunkt des Verhandlungsziels war für den Vorort eine Ursprungsregelung, wonach ein Freihandel im Industriesektor umgesetzt werden konnte. Zwar konnte die EFTA-Regelung nicht durchgesetzt werden, doch die zustande gekommene Lösung war aus der Sicht des Vororts befriedigend.<sup>1384</sup> Von der Industrie wurde allgemein bedauert, dass bei der Ursprungsregelung nicht wie in der EFTA bis zu 50% Drittlandanteile erreicht worden waren. Ob das Ursprungssystem restriktiver war oder nicht liess sich selbst von Experten allgemein schwer beurteilen. Bedenken ergaben sich bei der Schutzklausel, die stark an die US-Ausweichklausel erinnerte. Verschärfungen ergaben sich für – und

---

<sup>1379</sup> AfZ NL Jolles 637: Brief Thalmann an Jolles vom 6.8.1972.

<sup>1380</sup> Darüber hinaus wurde die Bedeutung der Fremdarbeitererklärung vom Europakorrespondenten der National-Zeitung, Henri Stranner, geteilt. Er sprach von einer „moralischen Bindung“; National-Zeitung Nr. 356 vom 16.9.1972.

<sup>1381</sup> Etwa: Gerhard Winterberger: Die Schweiz und die EWG. Bestandsaufnahme und Würdigung. In: Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik. Hg.: Wirtschaftsförderung. Zürich September 1972.

<sup>1382</sup> AfZ NL Jolles 636: Notiz Jolles vom 27.6.1972; AfZ NL Jolles 637: Pressemitteilung Vorort vom 22.7.1972; Brief Jolles an Aebi vom 17.8.1972; NZZ Nr. 514 vom 3.11.1972: Artikel Winterberger.

<sup>1383</sup> AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 4.-5.9.1972, 61S., S. 8ff.

<sup>1384</sup> Im Folgenden: AfZ NL Jolles 637: Bericht Integrationsbüro vom 31.8.1972; AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 4.-5.9.1972, 61 S., S. 11ff.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

eigentliche Verlierer moderater Natur waren – die Inlandindustrien und die Textil- und Lebensmittelindustrie. Die Regelungen im Papiersektor und bei den verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen waren nur bedingt befriedigend. Der Zollabbau in der Bekleidungsindustrie würde zu strukturellen Umwälzungen beitragen.<sup>1385</sup> Für die inlandorientierte Eisenindustrie bedeutete die Beibehaltung kriegswirtschaftlicher Vorkehrungen eine *Surveillance souple* (monatliche Statistik), eine sektorielle Schutzklausel und das Schrottausfuhrverbot. Trotz der Vorrichtungen plagte die vier Walzwerke die Existenzangst (sie deckten etwa ein Drittel des Inlandmarkts ab).

Anders als der Vorort hatte der Schweizerische Gewerbeverband in der Evolutivklausel stets eine Gefahr für die Schweiz gesehen. Im Grossen und Ganzen war das Freihandelsabkommen für seinen Direktor Otto Fischer „optimal“. Man müsse keinen politischen Preis dafür bezahlen: Unabhängigkeit und Selbständigkeit des Staatswesens, Neutralität, Volksrechte, föderalistische Struktur blieben erhalten. Und man müsse auch an Zeiten denken, wo keine Hochkonjunktur herrsche. Die Gewerbekammer stimmte geschlossen für das Freihandelsabkommen.<sup>1386</sup>

Der Schweizerische Bauernverband war verhalten *für* das Freihandelsabkommen.<sup>1387</sup> In der Abstimmungskampagne exponierte sich der Verband wenig. Interne Differenzen bei den Mitgliederverbänden konnten schnell zur Opposition führen. Zwar blieben die Zölle und das Dreiphasensystem der Importzulassungen weitgehend bestehen, doch die Begehren nach einem Schutz von Holz und der Förderung des Exports von Milchprodukten blieben unerhört. Deshalb blieben die Forderungen der Waldwirtschaft und des Zentralverbands schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM) in den Folgejahren trotz Ja-Parole aufrecht. Trotzdem dauerten die anhaltenden Führungsprobleme des Bauernverbands ungebrochen an. Direktor Juri war sich der Ängste der Bauern bewusst. Der Mansolt-Plan (EG-Vorhaben zur Reform der Agrarunion), die französischen Forderungen vergangener Jahre, die Entwicklung der Bauernschaft in der BRD oder die HSG-Studie über Einkommensverluste waren berechtigte Sorgen. Aber die Folgen einer Ablehnung des Freihandelsabkommens wären, dass die Landwirtschaft in wenigen Jahren hart getroffen werden würde. Das Forum der Gemischten Kommission war ein Gewinn für Anliegen der Landwirtschaft. Man war hier nicht wie in den Diskussionen um die Ausgleichsbeiträge in einer Bittstellersituation. Handelspolitik müsse, so Juri, darauf ausgerichtet werden, Produkte zu verkaufen, anstatt weitere Subventionen hervorzurufen.<sup>1388</sup>

Die Schweizerische Bankiervereinigung versicherte sich schriftlich und mündlich bei Jolles, dass das Bankgeheimnis gewahrt bleiben würde, bevor sie sich für das Freihandelsabkommen aussprach. Dies betraf zwei Artikel. Artikel 23 über die kartellmässige Vereinbarung bezog sich nur auf den Handel von Waren und nicht auf den Dienstleistungssektor (was verschiedene Male von

---

<sup>1385</sup> Bsp: AfZ IB Vorort 274.3.7.4.: Schreiben Verband schweizerischer Teigwarenfabrikanten an Handelsabteilung vom 13.9.1972; AfZ IB Vorort 274.3.7.6.: Pressemitteilung Gesamtverband der Schweizerischen Bekleidungsindustrie, s. d.

<sup>1386</sup> AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 4.-5.9.1972, 61 S., S. 21; Otto Fischer: Das Gewerbe zum Abkommen mit der EWG. Sonderdruck aus Nr. 40-42 der Schweizerischen Gewerbe-Zeitung vom Oktober 1972, S. 13-15.

<sup>1387</sup> SBV: Sitzungen des leitenden Ausschusses vom 1.5.1972 und 15.-16.6.1972.

<sup>1388</sup> SBV: Sitzung vom 21.7.1972; AfZ NL Jolles 637: Bericht Integrationsbüro vom 31.8.1972, S. 6; SBV: Sitzung vom 24.8.1972; AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 4.-5.9.1972, 61 S.: S. 14-16; Solothurner Zeitung vom 6.11.1972 (Holzindustrie); NZZ Nr. 519 vom 6.11.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

EG-Seite in den folgenden Jahrzehnten als Druckmittel bezweifelt wurde). Bei Artikel 21 bezog sich der Vorbehalt für innerstaatliche Massnahmen zur Verhinderung von Auskünften, falls wesentliche Sicherheitsinteressen betroffen sind, auf Interessen der militärischen Landesverteidigung und nicht auf Art. 47 des Bankengesetzes.<sup>1389</sup>

Der Schweizerische Konsumentenbund befürwortete das Freihandelsabkommen. Auf den ersten Blick mochte dies paradox erscheinen. Das Beispiel der EFTA zeigte, dass keine spürbaren Preisverbesserungen zu erwarten waren. Eine mögliche Mehrwertsteuer würde eine Verteuerung für Konsumgüter bringen. Zudem würde die Inflation die Preise wieder neutralisieren. Positiv war aber, dass 1977 rund 85% der schweizerischen Konsumgütereinfuhr zollfrei sein würden. Mehr Produkte kämen ins Angebot und der Wettbewerb würde sich verschärfen. Zudem würde die Konsumkraft durch den verbesserten Zugang im Export gesichert.<sup>1390</sup>

Die Europa-Union befürwortete zwar das Freihandelsabkommen, verlangte aber vom Bundesrat, dass dieser das europapolitische Konzept neu überdenken müsse. Wortführer Ständerat Kurt Bächtold sprach wegen des fehlenden Mitspracherechts bei Problemen der zweiten Generation von einer grossen Enttäuschung. Historiker hätten sich damit zu befassen, wie das Abkommen zustande kam. Vielleicht ergäbe sich einmal ein Vollbeitritt, aber dies sei eine Frage für eine spätere Generation. Er sah nicht die Neutralität als Hindernis, sondern die „Reaktion auf alles Fremde, Aussenpolitische, ein Scheuklappen-Mythos des helvetischen Selbstgenügens, das jenseits aller Realitäten stehe.“<sup>1391</sup>

Kritik ergab sich in einen offenen Brief von Emil Rahm. Der Inhaber einer kleinen Wein- und Traubensaftspezialitäten-Kellerei in Hallau wehrte sich gegen den „Massentod schweizerischer Kleinunternehmen“.<sup>1392</sup> Seltenheitscharakter hatten Drohbriefe an Jolles direkt. Ein Brief der „Aktion Schweiz den Schweizern“, in einem Todesanzeigencouvert verschickt, zeugt davon.<sup>1393</sup> Bedenken kamen des Weiteren von Umweltschutzkreisen. Die Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz hatte wegen den Äusserungen zum Gesundheits- und Pflanzenschutz in Artikel 15 des Abkommens Bedenken. Der Bundesrat antwortete der Gesellschaft, es herrsche kein Primat des freien Handelsverkehrs gegenüber den Geboten des Umwelt- und Gesundheitsschutzes. Es bestehe auch kein Harmonisierungszwang mit Vorschriften der EG. Die schweizerische Gesetzgebung bleibe absolut unabhängig.<sup>1394</sup>

---

<sup>1389</sup> BAR E 7113 (A) 1985/115 Faszikel 109: 777.03: Schreiben Schweizerische Bankiervereinigung, Max? Oetterli, an Jolles vom 29.8.1972.

<sup>1390</sup> AfZ NL Jolles 641: Notiz Sieber, Handelsabteilung, vom 19.4.1972; NZZ Nr. 382 vom 17.8.1972; AfZ NL Jolles 637: Bericht Integrationsbüro vom 31.8.1972, S. 7; AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 4.-5.9.1972, 61 S., S. 22ff.

<sup>1391</sup> Europa-Union: Europa. Schweizerische Zeitschrift für europäische Fragen, August 1972 (offizielle Stellungnahme); AfZ NL Jolles 637: Bericht Integrationsbüro vom 31.8.1972, S. 9 (Zitat) und 11; AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der erweiterten Aussenwirtschaftskommission des Ständerats vom 8.9.1972, 49 S., S. 1-2.

<sup>1392</sup> AfZ NL Jolles 645: Offener Brief Emil Rahm, Hallau, an die Mitglieder der parlamentarischen Kommissionen für Aussenwirtschaft und auswärtige Angelegenheiten vom 9.8.1972.

<sup>1393</sup> AfZ NL Jolles 645: Drohbrief „Aktion Schweiz den Schweizern“ an Jolles in Todeanzeigencouvert vom 29.8.1972.

<sup>1394</sup> AfZ NL Jolles 653: Antwortschreiben Bundesrat an Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz vom 1.11.1972 auf deren Schreiben vom 19.9.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund machte ein Ja zum Freihandelsabkommen von einer Konzession in der Stabilisierungspolitik betreffend die ausländischen Arbeitskräfte abhängig. Nach längeren Diskussionen sprach er sich für das Freihandelsabkommen aus, sofern die Fremdarbeiterpolitik autonom bleibe. Bereits während der Verhandlungen mit der EG stellte das Sekretariat ein Junktim zum Fremdarbeiterabkommen mit Italien her. Nationalrat Ernst Wüthrich forderte die Volksabstimmung aufgrund der Fremdarbeiterfrage. Das Freihandelsabkommen hatte zwar den Zuspruch gefunden, Kritikpunkt waren aber die bilateralen Verhandlungen mit Italien. Die Forderungen der italienischen Regierung und die Angebote des BIGA gingen dem Gewerkschaftsbund zu weit. Die Erklärung zwischen schweizerischen und italienischen Gewerkschaften sei moderater.<sup>1395</sup> Sekretär Waldemar Jucker erläuterte, dass diese mit einer Ausnahme dem bilateralen Protokoll Schweiz- Italien entspreche. Sie betraf die bezüglich der Saisonarbeiter eingegangenen Umwandlungsverpflichtungen. Hier hatte sich der Bundesrat verpflichtet, nicht nur die aufgrund des bestehenden Abkommens aufgestauten Umwandlungsverpflichtungen bis Ende 1973 zu erfüllen. Er war die weitere Verpflichtung eingegangen von 1976 an einen Umwandlungsanspruch bereits nach vier (zuvor fünf) Jahren zu gewähren, sofern die Aufenthaltsdauer von 36 (zuvor 45) Monaten vorlag. Der Gewerkschaftsbund bezweifelte, dass sich die Stabilisierungspolitik des Bundesrats damit durchführen liesse. Es müsste in einem kurzfristig ausgearbeiteten Bundesbeschluss über die ausländischen Arbeitskräfte der Saisonierarbeiterplafond herabgesetzt werden. Die Ausnahmekontingente müssten um 10-20'000 Personen gekürzt werden. Die Haltung wurde von den anderen Spitzenverbänden hart kritisiert. Der Vorort bedauerte das Junktim, weil man in Brüssel ja keinerlei Verpflichtungen eingegangen sei. Das Abkommen ändere die Stabilisierungspolitik des Bundesrats nicht. Ein Arbeitskräftemangel könnte die Industrie schwächen. Manche Kantone erhofften gar eine Erhöhung der Ausnahmekontingente, wie es Forderungen der Hoteliers und des Gastgewerbes waren. BIGA-Direktor Grübel erläuterte, es gäbe gegen Höchstzahlen keine Verpflichtung. Das Junktim sei falsch. Über die zukünftige Regelung wollte er keine Angaben machen, da dies von zu vielen Faktoren abhängig sei. Es gäbe aber die laufende Prüfung durch den Bundesrat.<sup>1396</sup> Der Gewerkschaftsbund liess sich von der bundesrätlichen Haltung zur Stabilisierungspolitik überzeugen und setzte sich in der Folge für das Freihandelsabkommen ein. Es diene dem wirtschaftlichen Wachstum und der Vollbeschäftigung, die allerdings nicht auf der Ausweitung der ausländischen Arbeitskräfte sondern auf der Steigerung der Produktivität beruhen müsse.<sup>1397</sup>

---

<sup>1395</sup> AfZ NL Jolles 634: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 15.2.1972, S. 22; AfZ NL Jolles 635: Protokollnotiz der Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 10.3.1972, S. 11-12; NZZ Nr. 349 vom 28.7.1972; Vgl. zur europapolitischen Haltung der Gewerkschaften ausführlich: Wyler, 2012, S. 103-111.

<sup>1396</sup> AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 4.-5.9.1972, 61 S., S. 16ff.; Vgl. Pressemitteilung in „Gewerkschaftskorrespondenz“ in NZZ vom 7.9.1972.

<sup>1397</sup> NZZ Nr. 544 vom 21.11.1972.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Für viele Parlamentarier war die Fremdarbeiterfrage bei der Volksabstimmung ausschlaggebend. Ingeheim waren einige deswegen gegen eine Abstimmung. Die Beteuerungen Bruggers halfen dabei wenig; man sei dem Druck Italiens nicht erlegen oder die EG-Organen könnten keinen zukünftigen Druck ausüben.<sup>1398</sup> Höhepunkt der öffentlichen Abstimmungskampagne war ein FDP-Veranstaltungsabend von Anfang September 1972 in Zürich. Jolles und der rechtskonservative Republikaner James Schwarzenbach traten auf dem Podium zusammen. Schwarzenbach vermutete „Geheimklauseln“ im Fremdarbeiterabkommen mit Italien.<sup>1399</sup> An sich war Schwarzenbach für das Freihandelsabkommen mit der EG. Er war für Mitspracherechte und ein Gegner der EFTA. Er hatte in seinem Parteiblatt „Republikaner“ Verdächtigungen in Frageform geäußert. Im Fremdarbeiterabkommen mit Italien habe sich Bern (gemeint war das BIGA) erpressen lassen. Durch die Erklärung im Freihandelsabkommen sei das Abkommen zu einer multilateralen Vereinbarung geworden. Denn drei Klauseln im Anhang seien nicht veröffentlicht worden: Freizügigkeit für alle EG-Staaten, freie Wahl des Arbeitsplatzes, freie Wahl bei der Niederlassung. In einer Pressekonferenz dementierte Jolles umgehend. Schwarzenbach selbst wurde ins Bundeshaus geladen und persönlich informiert. Dort habe er nach einer rückblickenden Aussage von Jolles von einem EG-Informanten gesprochen, der für 20'000 Franken den Text ausliefern würde. Brugger informierte auch seine Amtskollegen, die Vorwürfe seien „völlig aus der Luft gegriffen“. Ergänzt wurde seine Intervention durch Richtigstellungen von Jolles und einer publizistischen Erwiderung von Eckenstein.<sup>1400</sup> Jolles vermutete eine Taktik, das Interesse zu steigern, um am Ende der Referendumskampagne den entscheidenden Trumpf zu spielen. Am Podiumsgespräch versammelten sich ca. 600 Personen im Saal. Schwarzenbach argumentierte, das Abkommen sei aus einer Zwangslage entstanden, weil man es verpasst hatte, für ein föderalistisches Europa einzutreten. Die einseitige Hinwendung zu Westeuropa müsse nun mit hektischer Osthandelspolitik kompensiert werden. Gesprächsleiter Honegger fragte, ob er nach dem bundesrätlichen Dementi die Behauptung zurückziehe. Dieser antwortete, dass er dies keineswegs tun werde, er habe keine Behauptung aufgestellt, sondern nur Fragen formuliert. Wenn die Erklärung so inhaltslos sei, warum sei sie überhaupt im Abkommen? Wenn es kein Geheimabkommen zur Fremdarbeiterfrage sei, sei dann eines zur Aufhebung des Bankgeheimnisses getroffen worden? Aus diesem Grund hielt er eine offizielle Stellungnahme zum Freihandelsabkommen der Schweizerischen Republikanischen Bewegung als auch den Abstimmungstermin für verfrüht.<sup>1401</sup> Im Nachgang gab er sich vom bundesrätlichen Dementi vollumfänglich befriedigt. Es sei ihm um eine Klarstellung für das Volk gegangen.<sup>1402</sup> Dennoch gab er mit seiner Partei Anfang November 1972 eine negative Parole heraus. An einer Konferenz stimmten sie mit 60 zu 8 gegen das Freihandelsabkommen. Erschwerend für eine einheitliche Linie kam aber hinzu,

---

<sup>1398</sup> AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der erweiterten Aussenwirtschaftskommission des Ständerats vom 8.9.1972, 49 S., S. 16-23.

<sup>1399</sup> AfZ NL Jolles 636: Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Ständeratskommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 2.6.1972, S. 14; NZZ Nr. 353 vom 31.7.1972.

<sup>1400</sup> Zusammengefasst aus: Der Republikaner vom 25.8.1972; NZZ Nr. 402 vom 29.8.1972; AfZ NL Jolles 646: Notiz Brugger an die Bundesräte vom 29.8.1972; Richtigstellung von Jolles Beilage 2 vom 30.8.1972; AfZ NL Jolles 637: Bericht Integrationsbüro vom 31.8.1972, S. 8; AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 100; Paul R. Jolles, 26.10.1994; Vgl. Gees, 2006, S. 149-152.

<sup>1401</sup> AfZ NL Jolles 646: Notiz Jolles vom 6.9.1972: zur Stellungnahme Schwarzenbachs anlässlich des Podiumsgesprächs vom 5.9.1972 in Zürich.

<sup>1402</sup> Der Republikaner Nr. 13 vom 15.9.1972; NZZ Nr. 437 vom 19.9.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

dass der einflussreiche Parteikollege Walter Bräm (Zürich) mit „Verstand und Herz“ für das Abkommen eintrat, wie er in einem Brief an Jolles bekannt gab.<sup>1403</sup> Nach der (verlorenen) Volksabstimmung relativierte Schwarzenbach die Endgültigkeit des Abkommens. Die Mehrwertsteuer-Frage würde es wieder kündbar machen.<sup>1404</sup>

Sämtliche aussenpolitischen Einflussfaktoren auf das Volksabstimmungsergebnis erwiesen sich im Positiven wie Negativen als marginal. Dies betraf allen voran die Ablehnung des Beitritts durch das norwegische Stimmvolk und die sowjetische Intervention gegen Österreich. Der Weiterbestand der EFTA war ein Pluspunkt für die Abstimmung, da sie innerhalb der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genoss. Das Ratifikationsverfahren der Freihandelsabkommen durch die EG war ohne Belang. Dort genügte die Kenntnisnahme durch den EG-Ministerrat. Der Fall Norwegens zeigte auf, dass es hier ein Vorteil war, dass man kein generell multilaterales Abkommen mit der EG abschloss. Das dortige Stimmvolk lehnte einen Beitritt in die EG ab (46:54% bei Stimmbeteiligung von 78%). Mit dem in der EFTA verbleibenden Norwegen wurde in der Folge ebenfalls ein Freihandelsabkommen abgeschlossen, ohne dass es dasjenige der Schweiz berührt hätte.<sup>1405</sup> Mitte November 1972 wurde an der EFTA-Ministerkonferenz endgültig beschlossen, dass die Organisation mit Sitz in Genf weiter bestehen werde. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass die Rest-EFTA zwar durch den Wegfall Grossbritanniens und Dänemarks deutlich an Gewicht verlor, in der Abstimmungskampagne aber als erfolgreicher Wegbereiter für die bilateralen Abkommen erhalten musste.<sup>1406</sup>

Keine Probleme ergaben sich auch aus dem Einbezug des kleinsten Nachbarlandes unter die Fittiche Berns. Liechtenstein konnte während der Verhandlungen mit der EG ein Mitglied in der Schweizer Delegation stellen. Die Vorkonsultationen mit Bern waren zeitraubend und Jolles befürchtete, das Fürstentum könnte ein Druckmittel werden, da dieses noch stärker eine Steueroase sei. Juristisch wurde der Einbezug des Kleinststaats mit einem Zusatzabkommen zwischen der Schweiz und der EG gelöst, der den Zollunionsvertrag Schweiz-Liechtenstein von 1923 akzeptierte. In der Gemischten Kommission des Freihandelsabkommens erhielten sie ebenfalls einen Platz.<sup>1407</sup>

Kritischen Beistand erhoffte sich die Partei der Arbeit<sup>1408</sup> von der Sowjetunion. Doch bereits während der Verhandlungen mit der EG zeigte sich, dass wirtschaftliche indirekte Gewinne besser bei den kommunistischen Meinungsmachern ankamen, denn orthodoxe Politdrohungen. Die Sowjetunion verzichtete im Gegensatz zu den USA auf eine Demarche bei der Mandatserteilung.

---

<sup>1403</sup> AfZ NL Jolles 651: Schreiben Nationalrat Walter Bräm an Jolles vom 20.10.1972; NZZ Nr. 518/520 vom 6./7.11.1972.

<sup>1404</sup> NZZ Nr. 576 vom 9.12.1972.

<sup>1405</sup> AfZ NL Jolles 598: Telegramm schweizerische Botschaft in Oslo an Integrationsbüro vom 26.9.1972; Telegramm Wurth an Integrationsbüro vom 11.10.1972.

<sup>1406</sup> Vgl. Jolles zur Rolle der EFTA: AfZ NL Jolles 647: Protokoll der Sitzung der erweiterten Aussenwirtschaftskommission des Ständerats vom 8.9.1972, 49 S.

<sup>1407</sup> AfZ NL Jolles 584: Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten und Aussenwirtschaftskommission vom 26.8.1971, 32 S., S. 29; AfZ NL Jolles 587: Antrag EVD an den Bundesrat vom 22.11.1971, 39 S., S. 37; AfZ NL Jolles 639: Schreiben Graber an Regierungschef Liechtenstein vom 10.8.1972.

<sup>1408</sup> NZZ Nr. 220 vom 12.8.1972; Die Weltwoche Nr. 34 vom 23.8.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Die Vermutung war auch, dass Österreich in der Stille einige Garantien des Marktzugangs abgab, obwohl dies offiziell dementiert wurde. Einen weiteren Einfluss hatte auch China. Diese begrüßte die Erweiterung der EG, weil sie zu einer Schwächung der USA führen würde. Bedeutender war aber, dass die Sowjetunion angesichts der vorsichtigen politischen Öffnung Peking, nicht ins Hintertreffen gelangen wollte.<sup>1409</sup> Für Aufregung sorgte im Nachgang des Abschlusses des Freihandelsabkommens ein Memorandum der Sowjetunion an Österreich. In diesem wurde der bisherige Standpunkt wiederholt und betont auf die immerwährende Neutralität Österreichs eingegangen. Die EG-Annäherung würde eine Neuordnung des österreichischen Markts bedingen. Entsprechende bilaterale Gespräche sollten aufgenommen werden. Das Memorandum war ohne jeglichen polemischen Unterton verfasst. Aus österreichischer Sicht war der Text ein Vertrauensbeweis in seine Neutralitätspolitik. Nicht übersehen werden konnte die neue Haltung sowjetischer Kreise, die sich stärker auf wirtschaftliche Anreize ausrichtete. Neben den sowjetischen Bemühungen um die europäische Sicherheitskonferenz mochte der Prozess durch die Ostverträge mit der BRD eingeleitet worden sein, wie die NZZ vermutete.<sup>1410</sup> Die Schweiz reagierte gegenüber Österreich mit der Aufforderung, sie möge die konkreten Handelsprobleme in der gemischten sowjetisch-österreichischen Kommission angehen.<sup>1411</sup> Erst später wurde in der Presse die mündliche Demarche des sowjetischen Handelsvertreters in Bern vom 22. August 1972 bekannt. Dieser zeigte sich bezüglich der Konkurrenzfähigkeit sowjetischer Güterexporte in die Schweiz besorgt. Daran schloss sich die Frage an, wie die Schweiz die Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion auszubauen gedachte. Eine direkte Aufforderung zu Kompensationsverhandlungen war darunter nicht zu verstehen.<sup>1412</sup> Einen Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Botschaft des Bundesrats mit der gleichzeitigen Bekanntgabe einer Intensivierung der Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion an derselben Pressekonferenz – und dies nur einen Tag nach der mündlichen Demarche – wurde von Bern in Abrede gestellt.<sup>1413</sup> Im Nachgang verhielt sich die sowjetische Parteipresse Iswestja auf rhetorischer Ebene kritisch gegenüber den Neutralen.<sup>1414</sup> Sie hielt den Abstimmungskampf in der Schweiz für ungleichgewichtig.<sup>1415</sup>

---

<sup>1409</sup> AfZ NL Jolles 625: Briefkopie de Stoutz, Schweizer Botschafter in Moskau, an Graber vom 1.11.1971; AfZ NL Jolles 587: Schreiben Dupont an Graber vom 22.11.1971; AfZ NL Jolles 625: Notiz Bosshard, Vorortsekretär, an Jolles vom 21.12.1971; AfZ NL Jolles 634: Protokoll des Besuchs des österreichischen Aussenministers Rudolf Kirchschläger vom 27.-29.1.1972 in Bern, 29 S., S. 24.

<sup>1410</sup> AfZ NL Jolles 625: Schreiben des österreichischen Botschafters in Bern an Integrationsbüro vom 23.8.1972 mit Text der Austria Presse Agentur vom 22.8.1972 zum Memorandum der Sowjetunion an Österreich vom 18.8.1972; NZZ vom 24.8.1972.

<sup>1411</sup> AfZ NL Jolles 657: Telegramm Jolles an schweizerische Botschaft in Wien vom 24.8.1972.

<sup>1412</sup> AfZ NL Jolles 625: Telegramm Probst an schweizerische Botschaft in Wien vom 25.8.1972; Telegramm Jolles an die schweizerischen Botschaften vom 25.8.1972.

<sup>1413</sup> Der Landbote vom 26.8.1972; Basler Nachrichten vom 29.8.1972.

<sup>1414</sup> NZZ Nr. 481 vom 15.10.1972.

<sup>1415</sup> NZZ Nr. 574 vom 8.12.1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Anfang November 1972, nachdem alle gewichtigen Stimmen ihre Parolen abgegeben hatten, war der Wahlkampf bereits entschieden. Alle grossen politischen Parteien und die Wirtschaftsverbände setzten sich für ein Ja ein. Die Frage stellte sich nur noch, wie hoch der Ja-Stimmenanteil und die Wahlbeteiligung sein würden. Die Gegner setzten sich aus linken und rechten Randgruppen zusammen: Die Republikanische Bewegung, die Nationale Aktion (z.B. Hans R. Bachofner von Zürich)<sup>1416</sup>, die Genfer Vigilant, die PdA (Nationalrat Jean Vincent kritisierte das kapitalistische Kleineuropa. Der Vertrag nütze dem Grosskapital. Die Mehrwertsteuer werde das Volk belasten)<sup>1417</sup> sowie die zwei Komitees (das in Olten konstituierte Aktionskomitees gegen das Abkommen mit der EWG mit dem Präsidenten Emil Rahm (Hallau) sowie im Komitee u. a. Nationalrat Valentin Oehen und Alt Nationalrat Otto Locher SVP Bern sowie das Bäuerliche Aktionskomitee der Schweiz gegen das EWG-Abkommen mit dem Vorsitz von Grossrat Fritz Rätz, Bern.<sup>1418</sup> Wegen einer anonymen telefonischen Bombendrohung musste ein Vortrag Bruggers in Luzern unterbrochen werden. Die Störaktion wurde mit Flugblättern unterstützt.<sup>1419</sup>

Inhaltlich waren die hauptsächlichen Befürchtungen neben der Fremdarbeiterfrage, der Evolutivcharakter, regionale Benachteiligungen durch den Zollabbau, eine mögliche Mehrwertsteuer, u. a. In einer Zeit der Hochkonjunktur, in der die Inflation wegen der Teuerungswelle bekämpft wurde, konnte die Abstimmung zum Freihandelsabkommen in den Sog einer europafeindlichen Manifestation geraten.<sup>1420</sup> Der Anlass zur Sorge war m. E. berechtigt, wie Meinungsumfragen bestätigten. Die vom Institut für Konsumenten- und Sozialanalysen Konso in Basel bei 1203 Personen durchgeführte Befragung ergab einen Befürworteranteil von lediglich 41%. Dagegen hatten 45% noch keine Meinung. Der Vergleich mit zwei vorgängigen Umfragen der Konso von 1970 und 1971 zeigte, dass der Europabefürworteranteil leicht abnahm, während der Gegneranteil (durch vorher unentschlossene) deutlich anstieg.<sup>1421</sup> Auch die im Auftrag des Schweizerischen Aktionskomitees für das Freihandelsabkommen Schweiz-EWG von der Sozialforschungsstelle des Psychologischen Instituts der Universität Zürich durchgeführte Umfrage unter 2000 Personen im Juni und Juli 1972 zeichnete grosse Unsicherheiten auf.<sup>1422</sup> Das Aktionskomitee reagierte mit breit gestreuten Informationsbroschüren.<sup>1423</sup> Um den Stallgeruch eines kommenden Beitritts auszutreiben, wurde in einer

---

<sup>1416</sup> AfZ NL Jolles 644: Abstimmungsflyer der Nationalen Aktion für Volk und Heimat, s. d.

<sup>1417</sup> AfZ NL Jolles 637: Bericht Integrationsbüro vom 31.8.1972, S. 9.

<sup>1418</sup> NZZ Nr. 411 vom 4.9.1972; NZZ Nr. 506 vom 30.10.1972; NZZ Nr. 538 vom 17.11.1972.

<sup>1419</sup> NZZ Nr. 545 vom 21.11.1972.

<sup>1420</sup> BAR E 7113 (A) 1985 / 115 Faszikel 107: 777.03: Notiz Eckenstein an Brugger und Jolles vom 21.2.1972; BAR E 7113-02 1987/144 Faszikel 89: Telegramm Jolles an die schweizerischen Botschaften vom 29.11.1972; weitere Gegenargumente in: AfZ NL Jolles 1345: Protokoll der Sitzung der Konsultativen Kommission für Handelspolitik vom 14.11.1972, S. 8-9.

<sup>1421</sup> National-Zeitung 23.3.1972; NZZ Nr. 454 vom 29.9.1972.

<sup>1422</sup> 19% waren für den EG-Beitritt, 10% gegen jeglichen Vertrag, 59% für das Freihandelsabkommen und 12% waren unentschieden. Am Anfang der einstündigen Befragung waren 65% für das Freihandelsabkommen und 17% contra, am Ende des Interviews 78% pro und 1% contra. 40% waren gegen UNO-Beitritt, 34% dafür, sowie 84% gegen Aufhebung der Fremdarbeiterregelung mit Italien; NZZ Nr. 498 vom 25.10.1972.

<sup>1423</sup> AfZ NL Jolles 644: Abstimmungsbroschüre des Schweizerischen Aktionskomitees für das Freihandelsabkommen Schweiz-EWG: Das Freihandelsabkommen Schweiz-EWG. 27 Fragen und deren Beantwortung. 1972.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Abstimmungsbroschüre die Schweiz gut alteidgenössisch als „zugewandter Ort“ bezeichnet.<sup>1424</sup> Der Bund selbst verteilte laut dem Berner Tagblatt 141 Tonnen EWG-Abstimmungsmaterial. Noch nie wurde vom Bund derart umfassend über eine Abstimmung informiert.<sup>1425</sup> Zudem orientierten die Bundesräte, Jolles und weitere Beamten an unzähligen Vorträgen.<sup>1426</sup>

An der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 betrug der Ja-Anteil 72,5% oder 1'345'057 zu 509'350 Stimmen. Alle Kantone ausser Obwalden und Schwyz stimmten mit gegen doppelter Anzahl und mehr für das Abkommen. Es zeigte sich kein „Röstigraben“ zwischen Deutsch- und Westschweiz (ebenso war keine Differenz zwischen Frauen und Männern feststellbar). Die Stimmbeteiligung betrug 51,2 %. Umfassende Nein-Stimmenanteile konnten nicht mobilisiert werden. Es blieb bei eher lokal ländlich zu ortenden Gegnerschaft. Der Bundesrat äusserte seine Genugtuung über das Resultat.<sup>1427</sup> Glückwünsche kamen aus Brüssel.<sup>1428</sup> Am 21. Dezember 1972 konnte Wurth von der Schweizerischen Mission in Brüssel das Freihandelsabkommen notifizieren.<sup>1429</sup>

##### 4.3.2.2. Umsetzung mit beschränkten Möglichkeiten

Bei der Umsetzung des Freihandelsabkommens mit der EG zeigte sich, dass die Gemischte Kommission schnell zu einem Ort für Routinegespräche wurde. Die Folgen des Freihandels waren mittelfristig eher gering und wurden durch die Rezession nach 1974 verzerrt und durch diesen Faktor kaum messbar. Nach internen Diskussionen übernahm der Direktor der Handelsabteilung die Führung der Geschäfte seitens der Schweiz. Es war die organisatorische Manifestation des vorgängigen Führungsanspruchs. Die Ansprüche des EPD mussten zugunsten des EVD zurückweichen. Das EPD beschränkte sich auf eine interne Reorganisation der politischen Direktion. Es durfte besondere interdepartementale Arbeitsgruppen einsetzen. Die Einheit der Verhandlungsführung mit der EG durfte dadurch aber nicht in Frage gestellt werden, so die bundesrätliche Weisung. Soweit die aussenwirtschaftlichen Aspekte die aussenpolitischen überwogen, waren die Integrationsangelegenheiten auf bundesrätlicher Ebene von der Delegation für Finanz und Wirtschaft zu koordinieren.

---

<sup>1424</sup> AfZ NL Jolles 644: Das Freihandelsabkommen Schweiz-EWG. Was es bedeutet und enthält. Schweizerisches Aktionskomitee für das Freihandelsabkommen Schweiz-EWG, redaktionelle Mitarbeit Henri Stranner.

<sup>1425</sup> Berner Tagblatt vom 9.10.1972; Der Landbote vom 10.10.1972.

<sup>1426</sup> Eine interne Liste zählt von Ende Oktober bis November 1972 14 bundesrätliche Vorträge und 8 von Jolles gehaltene auf. Eine weitere Liste von September bis November nennt über 80 offizielle Reden. Unterbedient seien Frauenkreise, Arbeiter, das „Volk“ im Allgemeinen sowie die Regionen Basel, Tessin und Solothurn-Aargau gewesen, überbedient die FDP, die Wirtschaftsverbände und die Regionen Bern und Zürich; AfZ NL Jolles 674: Listen Vorträge.

<sup>1427</sup> NZZ Nr. 567 vom 4.12.1972; Zu den Meinungen in der Westschweiz nach Abschluss des Abkommens: Die Weltwoche Nr. 31 vom 2.8.1972; NZZ vom 5.12.1972.

<sup>1428</sup> Die EG-Kommissionsmitglieder gaben sich pragmatisch zufrieden. Im Verdankungsschreiben an Jolles meinte Deniau, es sei die einzig normale und mögliche Lösung, obwohl er dem Vorschlag der Schweiz zum Freihandel anfangs zögerlich gegenüberstand; NZZ Nr. 568 vom 5.12.1972; AfZ NL Jolles 664: Antwortschreiben Deniau an Jolles vom 18.1.1973

<sup>1429</sup> An der Zeremonie ratifizierten auch Schweden, Österreich und Portugal. Zudem wurden beim Bund einzelne EFTA-Bestimmungen angepasst, die vor allem den Landwirtschaftsbereich betrafen; AfZ IB Vorort 274.3.7.12.: Antrag EVD an den Bundesrat vom 12.12.1972.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Die Ständige Wirtschaftsdelegation nahm die Koordination unter den interessierten Abteilungen und Spitzenverbänden der Wirtschaft wahr.<sup>1430</sup>

Schnell wurden die bilateralen Treffen der Gemischten Kommission des Freihandelsabkommens zu Routinegesprächen. Die in der Regel jährlichen Tagungen beschränkten sich auf Detailprobleme der Umsetzung, insbesondere die administrativen Aspekte bei der Bewältigung der Ursprungszeugnisse. Auf einen schweizerischen Verhandlungswunsch zum Dienstleistungsbereich der Versicherungen wurde vonseiten der EG vorerst nicht eingegangen. Die EG war in den Folgejahren verstärkt mit der inneren Koordinierung beschäftigt, was bald einmal zum Begriff der Eurosklерose führte. Verstärkend für die Eurosklерose mag sich der Einfluss der Weltwirtschaftskrise Mitte der 1970er-Jahre ausgewirkt haben. Ein unmittelbarer Ausbau des Abkommens wurde auch vom Bundesrat abgelehnt, aber offengehalten. Einer intensiveren Zusammenarbeit in Währungs- und Wirtschaftsfragen gegenüber blieb die Schweiz abwartend. Es dominierte die gegenseitige Betonung des guten Funktionierens. Auch der Besitzstand weiterer Abmachungen mit der EG erweiterte sich in den unmittelbaren Folgejahren kaum. Eine echte Zusammenarbeit in der Gemischten Kommission blieb ein Slogan und Wunschtraum.<sup>1431</sup>

Innenpolitisch blieb das Abkommen unangetastet. Eine Motion Schwarzenbachs zur Auflösung des Freihandelsabkommens mit der Begründung von Zollausfällen blieb eine Marginalie.<sup>1432</sup> Eine Modernisierung des Aussenwirtschaftsrechts wurde somit nicht vorgenommen. Das Freihandelsabkommen wurde zur internationalen Absicherung für die eigene autonome Handelspolitik, wie sie beispielsweise im Bundesgesetz über den Aussenhandel von landwirtschaftlichen Verarbeitungszeugnissen oder in den Verlängerungen der Bundesbeschlüsse über aussenwirtschaftliche Massnahmen zum Ausdruck kamen.<sup>1433</sup> Zwei Auswirkungen des Abkommens waren in der Folgezeit von Bedeutung. Erstens führte die EG-Kartellpolitik zur Affäre Adams / Roche mit der Schweiz, die auch im Rahmen des Abkommens relevant wurde. Handlungsbedarf zur Anpassung an das EG-Recht wurde dadurch aber nicht geortet.<sup>1434</sup> Zweitens zeigte es die Dringlichkeit einer Regelung

---

<sup>1430</sup> Vgl.: AfZ NL Jolles 666: Antrag EVD an den Bundesrat vom 22.1.1973; Antrag EVD an den Bundesrat vom 26.3.1972; Notiz Jolles(?) an Brugger vom 30.3.1972; AfZ NL Jolles 668: Antrag EPD an den Bundesrat vom 6.6.1973; Mitbericht EVD an den Bundesrat vom 15.6.1972; Mitbericht EPD an den Bundesrat vom 21.6.1973; Stellungnahme EVD an den Bundesrat zum Mitbericht EPD, 22.6.1973; BRB vom 27.6.1973.

<sup>1431</sup> AfZ NL Jolles 658: Bericht von Tschärner vom 7.9.1972; BAR E 7113-02: 1988/128 Faszikel 7: Notiz von Tschärner an Jolles vom 19.2.1973; NZZ Nr. 50 vom 31.1.1973; NZZ Nr. 484 vom 18.10.1973; BAR E 7113-02: 1988/128 Faszikel 30: Berichte Integrationsbüro über die Abkommen der Schweiz mit den Europäischen Gemeinschaften (Stand 1.10.1973 und März 1975); HAEU MAEF 77 1967-1975: 792: Bericht Dufournier an Aussenminister, *Direction des Affaires Economique et Financières*, Nr. 961/DE vom 12.11.1973; Vgl. zur Wirtschaftskrise und zum Versicherungsabkommen: Freiburghaus, 2009, S. 123-124, 154-5; Silvan Lipp: Standort Schweiz im Umbruch. Etappen der Wirtschaftspolitik im Zeichen der Wettbewerbsfähigkeit. Zürich 2012, S. 66-71.

<sup>1432</sup> AfZ NL Jolles 646: Motion James Schwarzenbach vom 3.3.1975.

<sup>1433</sup> Die aussenwirtschaftlichen Massnahmen des Bundesrats wurden noch während der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen bis 1982 verlängert, so die Kontingentierung der Futtermittelimporte, die Schrottausfuhrbeschränkung, die Preisertifizierung für Textilimporte, die Überwachung gewisser Käsesorten: AfZ NL Jolles 634: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Ständerats vom 7.2.1972, 41 S., S. 9; AfZ NL Jolles 635: Protokoll der Sitzung der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats vom 12.5.1972, 15 S.; NZZ Nr. 288 vom 23.6.1972; NZZ Nr. 365 vom 9.8.1974.

<sup>1434</sup> Lipp, 2012, S. 41-44.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

des Staatsvertragsreferendums. Mit der Volksabstimmung wurde der Ausbau präjudiziert. Seit 1969 debattierten Expertenkommissionen. Nach einer langwierigen innenpolitischen Ausmarchung kam es 1977 zur Verfassungsreform des Artikels, die ein obligatorisches Referendum für Beitritte für supranationale Organisationen brachte (weitere Erweiterung 2003 für wichtige Staatsverträge).<sup>1435</sup>

Die kurz- und mittelfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen bei der Umsetzung des Freihandelsabkommens waren in der zollpolitischen Sicherheit während der Rezession und einer Verschärfung der europäischen Konkurrenz zu sehen. Nach 1973 war die Akzentverschiebung in der Aussenwirtschaftspolitik von den Zöllen hin zu nichttarifären Handelshemmnissen und Währungsproblemen zu einem Grad vollzogen, der erstere Problematik in den Hintergrund treten liess. Die konkrete Wirkung des Zollabbaus löste keine Diskussionen aus. Weil die Schweiz mehr Industriegüteranteile im Export als beim Import hatte (93 zu 86%), fand durch den Zollabbau ein aussenhandelsgetriebenes Wachstum statt, d. h. das Wachstum im Export war höher als dasjenige des Bruttoinlandsprodukts. Zugleich war eine Konzentrierung auf den europäischen Markt festzustellen. Das Freihandelsabkommen war Auslöser für Intensivierungs- und Rationalisierungsmassnahmen (Kosten-Leistungsverhältnis wegen tieferem Preisniveau im EG-Raum; Unternehmensfusionen wegen konzernfreundlicher EG-Politik; Unternehmenstrukturierungen bei Mengen; Forschung; Vereinheitlichung; vermehrte Personalschulung; intensivere Marktpflege). Die Statistik zeigt, dass der Handel mit dem EG-Raum weiter zunahm, derjenige mit den USA eher stagnierte. Spezialisierung und internationale Arbeitsteilung nahmen ihren Lauf. Neue Märkte wurden aber nicht erschlossen. Auch bei den internationalen Wettbewerbsregeln änderte sich kaum etwas. Dem Ausbau der Handelsbeziehungen waren enge Grenzen gesetzt. Während der anhaltenden Hochkonjunktur (bis 1974) waren in der Schweiz die Produktionsfaktoren knapp. Die Auswirkungen der Inflation blieben im In- und Ausland unsicher. In der Rezession (1974/76) blieben die Auswirkungen des Zollabbaus unscheinbar. Auch verschleierten beispielsweise gestiegene produktionsbezogene Direktinvestitionen in die BRD die unmittelbare Wirkung des Zollabbaus. Der Zollabbau war nur ein Faktor für die Strukturverschiebungen im Aussenhandel und zeigte seine volle Wirkung erst langfristig. Trotz der etwas abschreckenden Ursprungsregelung zweifelte niemand an der „psychologischen Ausstrahlung“ des Freihandelsabkommens in den Folgejahren.<sup>1436</sup>

---

<sup>1435</sup> AfZ NL Jolles 652: Notiz Bindschedler an Graber vom 23.10.1972; Exposé Peter Hutzli, Vorortsekretär, vom 26.8.1974.

<sup>1436</sup> NZZ Nr. 248 vom 31.5.1972; Jörg Thalmann: Das Schweizer EWG Handbuch. Frauenfeld 1972; NZZ Nr. 100 vom 1.3.1973; SHIV: Schweiz – EWG – EFTA. Eine Wegleitung für die praktische Anwendung der europäischen Freihandelsverträge. Zürich 1973; NZZ Nr. 26 vom 1.2.1975; Zum Besitzstand 1980: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Schweiz und die Gemeinschaft. Brüssel 1980.

#### 4.3.2.3. Akteurs- und themenspezifische Auswertung

Im Mehrebenenmodell wurden die komplexen Vorgänge parallel erzählt. Die Strategiebildung war abhängig davon, ob und wie Grossbritannien in die EG aufgenommen wurde. Die von Frankreich, der BRD und Grossbritannien europagerichtete Politik war auch das Fahrwasser der Schweiz. Im abschliessenden Kapitel zum Freihandelsabkommen werden die Ergebnisse der Fallstudie auf den verschiedenen Akteursebenen und im Verhältnis zu weiteren Politikbereichen zusammenfassend analysiert. Das Kapitel schliesst mit einem Vergleich zwischen dem Freihandelsabkommen und dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) von 1992, der die Unterschiede zwischen einer offensiven und einer defensiven Verhandlung aufzeigt.

**Personal level:** Der Direktor der Handelsabteilung Jolles setzte auf eine umfassende Konzeption für das Nahverhältnis mit der EG. Seine Konzeption der gestaltenden Mitwirkung vor allem an Bereichen der zweiten Generation wurde vorerst im Freihandelsabkommen verpasst.

In der einzigen Studie, die sich etwas eingehender mit der Konzeption von Jolles befasst, stellt der Politologe Dieter Freiburghaus die These auf, der Leiter der Handelsabteilung wollte die Karten nicht zu früh offenlegen. Eigentlich sei er für eine Minimallösung gegen eine institutionelle Bindung (aus Rücksicht auf die Wirtschaftsverbände) gewesen, die im Kern die Freihandelszonenlösung bevorzugte (wurde von der EG lange abgelehnt). Mitspracherechte (aufgrund der Entscheidungsautonomie der EG unmöglich) seien nur gefordert worden, um Gegenforderungen der EG nach Harmonisierungen ablehnen zu können.<sup>1437</sup> Diese Sicht verweist auf den Umstand, dass die Konzeption, ein möglichst umfassendes Abkommen anzustreben, strategisch gewählt worden ist. Der Verhandlungsstil erinnert stark an die Art und Weise, wie Frankreich innerhalb der EG die Verhandlungen führte. Am Anfang wurden umfassende Forderungen aufgestellt und Verknüpfungen zu anderen Bereichen hergestellt, aber die wirklichen Ziele eher verschwiegen. Die Verhandlungstaktik bestand darin, mit einem breiten Kanon an Themen Gespräche mit der Gegenseite zu beginnen, die dann bis zum Vertragsschluss durch viele Einschnitte abgeschleift wurden. Ziel war es, in einer Art „Kompromiss“ den Kern des Abkommens durchzubringen, in diesem Fall die handelspolitischen Interessen im Freihandel im Industriegüterbereich. Es konnten ungewollte Themeneinschlüsse, wie die der Landwirtschaft oder der Arbeitsmigration, im Mechanismus von Konzessionen und Gegenkonzessionen abgeschwächt werden. Im Gegenzug wurden eigene Forderungen zurückgestellt. Die Forderung nach gestaltender Mitwirkung an weiteren Bereichen wurde zwar im Abkommen verfehlt (nicht der Vertrag selbst ist evolutiv, es gab keine automatische Weiterentwicklung), doch konnte eine Präambel und eine Klausel erwirkt werden, die eine Basis für den späteren Ausbau der Beziehungen bilden konnte. Die Forderung nach einer gestaltenden Mitwirkung war nicht nur taktisch bestimmt, sondern entsprach dem von Jolles empfundenen Manko europäischer Zusammenarbeit und seiner zukünftigen Etablierung. Auf der momentanen Basis des rechtlichen Besitzstands der EG war nicht mehr möglich. Nicht umsonst galt Jolles mit seinem für helvetische Verhältnisse neuartigen Verhandlungsstil und den Postulaten einer evolutiven Integration und einer gestaltenden Mitwirkung auf der Seite der Schweiz bald einmal als Architekt des Freihandelsabkommens. Es festigte seine Position als Chefstrategie der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik.

---

<sup>1437</sup> Freiburghaus, 2009, S. 135-138.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Nach seinem Abgang 1984 als Leiter des nachmaligen (1978) Bundesamts für Aussenwirtschaft fungierte er einige Jahre als Verwaltungsratspräsident der Firma Nestlé.

**Bureaucratic level:** Innerhalb der Administration setzte sich Jolles sowohl gegenüber den Verfechtern der pragmatischen Integration als auch gegenüber Anhängern einer weitergehenden Konzeption durch. Die Handelsabteilung sicherte sich weiter die Deutungshoheit über die Handelspolitik.

Jolles hatte im vorangegangenen Jahrzehnt miterlebt, dass der von Bundesrat Schaffner gewählte Weg, über die EFTA zumindest den Zollgraben zwischen der EWG vollständig aufzuschütten, bisher nicht erreicht wurde. Die Freihandelszone EFTA und die Agrar- und Zollunion EG konnten keine gemeinsame Grundlage für zusammenarbeitende Wirtschaftspolitik entwickeln. Die Gunst Schaffners konnte Jolles durch einen neuartigen Verhandlungsstil erreichen (1969), welcher dann unter der neuen Führung Bruggers konsequent umgesetzt wurde. Schaffner trachtete nach einer Ablösung der EFTA und der EG-Zollunion durch eine Regelung der Schweiz mit der EG. Gegenüber den Verfechtern der pragmatischen Integration unter ihrem Wortführer Weitnauer war sein Vorteil der Gesamtansatz. Der Verhandlungsstil der pragmatischen Integration orientierte sich stärker an angelsächsischen Vorstellungen. Hierbei wurden Verhandlungen selektiv und isoliert auf einzelne ausgewählte Bereiche beschränkt. Am Anfang wird ein klares Verhandlungsziel offen ausgegeben, an welchem eisern festgehalten wird. Erfolge hatte man unter Weitnauer in der multilateralen Kennedy-Runde des GATT als auch bei verschiedenen bilateralen Abkommen mit der EG feiern können (Uhren, Käse, Textilveredelung). Gegenüber den Anhängern einer weitergehenden Bindung an die EG, beispielhaft sei EPD-Rechtsberater Bindschedler erwähnt, war Jolles im Vorteil, da jene im Dünkel einer Beitrittsabsicht standen. Weil die Beeinträchtigung der Neutralität und der Verlust einer autonomen Handelspolitik mit Drittländern (*Treaty Making Power*) von Anfang an ausgeschlossen wurden, hatte das EPD kaum Einflussmöglichkeiten auf die interne Gestaltung. Die Deutungshoheit verblieb aufgrund des handelspolitischen Kerns des Abkommens wie bei der Kennedy-Runde bei der Handelsabteilung. Dies zeigte sich auch exemplarisch, als die Regelung des EG-Nahverhältnisses gegenüber der UNO-Beitrittsfrage im vom SP-Bundesräten geleiteten EPD den Vorrang erhielt. Die Studie von Elisabeth Glas bestätigt dies. Sie beschreibt, wie in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre ein Wandel zu mehr aussenpolitischer Gewichtung stattfand. Er hätte eine multilaterale Begeisterung ausgelöst. Sogar der Beitritt zur EG unter Neutralitätsvorbehalt sei intern diskutiert worden. Von 1970 bis 1977 habe sich die Schweiz nach der Vorbereitungszeit geöffnet: EG, UNO, KSZE.<sup>1438</sup> In diesem Klima ist verständlich, dass einige Diplomaten sich für weitgehende Regelungen mit der EG einsetzten. Jedoch bestand innerhalb der Administration auch eine hartnäckige Gegnerschaft zwischen den Anhängern einer pragmatischen und einer evolutiven europäischen Integration.

**Domestic level:** Im Meinungsbildungsprozess auf nationaler Ebene und bei den Verhandlungen selbst wurden die Spitzenverbände der Wirtschaft von Anfang an miteinbezogen. Der Einschluss führte früh zum Ausschluss einer öffentlichen Beitrittsdebatte und ermöglichte einen Gesamt Lösungsansatz (mittlere Lösung). Bei der Abstimmungskampagne war der politische Konsens so weit gediehen, dass sich Parteien und Verbände geschlossen hinter das Freihandelsabkommen stellten.

---

<sup>1438</sup> Glas, 1999, S. 50-61, 87-102, 121-126.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

In den Medien und der Bevölkerung herrschte Zuversicht, mit dem Freihandelsabkommen ein Nahverhältnis mit der EG vorderhand gefunden zu haben.

Auf nationaler Ebene sind drei Resultate der Studie hervorzuheben. Erstens bezog sich die Verhandlungsstrategie auf die Zusicherung der Unterstützung der Wirtschaftsverbände. Zweitens wurden bei der Lösung des Freihandelsabkommens potenzielle Verlierer soweit wie möglich ausgeklammert. Drittens zeigte sich trotz mangelnder Informationspolitik des Bundes eine weitgehende Akzeptanz über die Handelspolitik, ein Nahverhältnis mit der EG geschaffen zu haben.

Erstens war die Akzeptanz in den Wirtschaftskreisen fundamental für die innenpolitische Ausrichtung der Strategie von Jolles. Der früh und parallel einsetzende Meinungsbildungsprozess mit den Wirtschaftsverbänden ebnete den Weg für eine solide und breite Abstützung für das Abkommen. Bis Mitte 1969 standen an potenziellen Möglichkeiten ein ganzer Rayon von Optionen zur Debatte – vom Alleingang mit vereinzelter pragmatischer Integration bis hin zum Beitritt unter Neutralitätsvorbehalt. Als Konzession der Handelsabteilung an die Privatwirtschaft wurde die Beitrittsoption ausgeschlossen und eine mögliche Lösung auf einen handelspolitischen Kern reduziert, noch ehe es eine öffentliche Debatte gegeben hatte. Im Gegenzug konnte sie gegenüber dem Bundesrat für ein umfassendes Abkommen mit der EG (mittlere Lösung) werben. Der Einfluss der Wirtschaftsverbände blieb wie schon bei der Kennedy-Runde im GATT bedeutend. Die Handelsabteilung stützte sich vor allem auf die Rückendeckung des Vororts.<sup>1439</sup> Die handelspolitischen Interessen der Exportwirtschaft standen im Zentrum. In dieser Allianz konnte die gesamte nationale korporatistische Struktur geführt werden. Anders als bei der Assoziationsepisode von 1961 bis 1963 herrschte beim handelspolitischen Kern Einigkeit der Verbände über die sektoriellen Grenzen hinweg. Mit dem Argument der Sicherung der fortschreitenden internationalen Arbeitsteilung wurde die Annäherung an die EG in der Aussenwirtschaftspolitik gerechtfertigt. Dem fügten sich sowohl Arbeitnehmer wie Arbeitgeber.

Zweitens wurde der mit der handelspolitischen Einbindung vollzogene Zugang zum EG-Raum einzig den potenziellen Gewinnern zugemutet. Die Kosten für einen allfälligen Strukturwandel der Schweizer Wirtschaft wurden allein der florierenden Exportindustrie aufgebürdet. Die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen im Freihandelsabkommen bezogen sich explizit auf den Güterverkehr. In einem dualen Denkmodell zwischen Export- und Binnenwirtschaft konnten sich alle als Gewinner fühlen. Die Binnenwirtschaft blieb weitgehend unangetastet. Neben dem allgemeinen Zollabbau dienten dazu die weitgehende Ausklammerung des Landwirtschaftssektors sowie Spezialregelungen. Mit dem Freihandelsabkommen behielt nicht nur die Handelspolitik ihren Autonomieanspruch gegenüber Drittländern, es wurde auch die Autonomie anderer Politikbereiche gewährleistet. Dies wird am Beispiel der Währungs- und Arbeitsmigrationspolitik im Abschnitt *Verhältnis zu anderen Politikbereichen* weiter unten ausgeführt.

---

<sup>1439</sup> Vgl. auch: AfZ IB Vorort 274.3.5.5.: Seminararbeit Marion Tavel und Theodor Winkler, *Département de Science Politique, Université Genève*, April 1973: *L'Opposition à l'Accord de libre échange Suisse – CEE*; Seminararbeit Francoise Buffat, *Institut Universitaire D'Etudes Européennes*, 21.2.1973: *Le Role du Vorort dans les Accords avec la CEE*.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Drittens reflektierten die von den konservativ eingestellten Verbänden proklamierten wirtschaftspolitischen Autonomiebestrebungen im Zeichen der geistigen Landesverteidigung die öffentliche Meinung. Kurt Imhofs Charakterisierung der Berichterstattung über die europäische Integration als nationale Identitätsverlustphobie in einem verunsicherten Staats- und Selbstverständnis trifft in Bezug auf das Freihandelsabkommen mit der EG eher nicht zu.<sup>1440</sup> Im Gegenteil, trotz des teilweise latenten Transparenz- und Informationsdefizites des Bundes stärkte das gefundene Nahverhältnis die Zuversicht in der Bevölkerung, einen valablen Weg im Verhältnis mit der EG vorderhand gefunden zu haben. Das Fehlen einer parallelen Beitrittsdebatte machte die Volksabstimmung zu einem Legitimierungsvotum der konkordanzorientierten Regierungspolitik.

**European organizational level EG:** Die EG war von unterschiedlichsten Interessenlagen geprägt. Der kleinste gemeinsame Nenner führte zu einer ähnlichen Grundkonzeption, wie die der Schweiz. Widerstände einer oder mehrerer Parteien waren vorhanden, doch führten sie nicht zu einer einheitlichen Front der EG gegen die Schweiz. Abgeschwächt wurden die Verhandlungsinhalte gegenüber der Schweiz jeweils durch den EG-internen Meinungs- und Entscheidungsbildungsprozess, unter gezielter Einflussnahme der Schweiz.

Noch bis Mitte 1969 war die EG handlungsunfähig, um sich der Problematik der Erweiterung anzunehmen. Nachdem aber der Besitzstand als gesichert galt, d. h. die Agrar- und Zollunion unumkehrbare Tatsachen waren und auf globaler Ebene die EG als handelspolitischer Akteur etabliert war, konnte die Norderweiterung vor allem um Grossbritannien in Aussicht gestellt werden. Gegenüber einer Regelung mit den Nichtbeitrittskandidaten war die EG bis und mit dem Haager Gipfel Ende 1969 im Unklaren. Eine allgemeine Freihandelszone mit der Rest-EFTA oder ein Beitritt unter Neutralitätsvorbehalt kamen wegen der Gefahr einer Verwässerung des politischen Gehalts der EG nicht in Frage. Denn mit der ersten EG-Erweiterungsrunde wurde die Vertiefung und Vollendung der EG in Angriff genommen. Die grossen Pläne der Währungs- und politischen Union stellten Weichen für die langfristige Entwicklung, auch wenn deren Umsetzung in der Folge für Jahre stagnierte. Deshalb sprach die EG von der Herstellung von besonderen Beziehungen mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten. Der Ausgestaltung der Bindung war somit ein begrenzter Handlungsspielraum beschieden. Um erneute Konflikte innerhalb der EG zu vermeiden,<sup>1441</sup> einigte man sich auf einen bescheidenen gemeinsamen Nenner: jeweils bilaterale Freihandelsabkommen mit einer Freihandelszonenähnlichen Regelung für den Ursprung.

Die Haltung der EG-Kommission war vom Motiv der Erhaltung der Entscheidungsautonomie der EG getragen. Unter dem Druck der EG-Staaten konnte sich eine EG-Kommissionsmehrheit unter der Führung von Deniau (der auch die Beitrittsverhandlungen leitete) und seinem Mitarbeiter Wellenstein für eine Freihandelslösung durchsetzen. Als Handelsverhandlung definiert, sicherte sich die EG-Kommission die Verhandlungsführung. Die EG-Ausmarchungen im Gesamten führten zu dem Umstand, dass die EG-Konzeption sich am ehesten mit schweizerischen Vorstellungen deckte, weshalb der Schweiz unter den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten nach 1970 eine Vorreiterrolle zukam. Mit der Norderweiterung und der Anbindung der Rest-EFTA-Staaten etablierte sich die EG definitiv als führende handelspolitische Organisation in Westeuropa.

---

<sup>1440</sup> Imhof, Kleger, Romano, 1999, S. 49.

<sup>1441</sup> Freiburghaus, 2009, S. 121.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

**European state level:** Die EG-Staaten hatten enorme handelspolitische Interessen an der Schweiz. Sobald im Kontext der EG-Erweiterung um Grossbritannien eine Regelung in Aussicht stand, führten diese Interessen zu einer Regelung mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten.

Auf der intergouvernementalen Ebene führte die Schweiz intensive Beziehungen mit den EG-Staaten. Die BRD verfolgte stets die Rolle des Mittlers innerhalb der EG. Gegenüber der Schweiz bestand vor allem aus Gründen der engen wirtschaftlichen Verflechtung ein eminentes Interesse. Die umfassendste Strategie aber entwickelte Frankreich. Der bis 1969 anhaltende Widerstand gegen eine EG-Erweiterung bedingte die taktisch beeinflusste Haltung gegenüber der Schweiz. Grundlegend blieb auch später das Motiv, die Situation innerhalb der EG günstig zu beeinflussen. Unter der Losung Weiterentwicklung gegen Erweiterung wurde auch gegenüber den Nichtbeitrittskandidaten der EFTA eine umfassende Lösungsentwicklung gefordert. Von Misstrauen begleitet schwang sich Paris gar zum Anwalt der Schweiz hervor und willigte in den lange verschmähten Freihandel ein. In der strategischen Ausrichtung stand nun die Schweiz in der Bringschuld. Konzessionen wurden nun hartnäckig eingefordert, sei es offiziell mit dem *Volet agricole* oder inoffiziell bei der Beschaffung von Militärflugzeugen. Letztendlich konnten nur vereinzelt Detailwünsche durchgebracht werden.

Die Benelux-Staaten waren anfangs skeptisch, was den Einbezug der Nichtbeitrittskandidaten betraf. Diese nicht spezifisch gegen die Schweiz gerichtete Haltung lockerte sich markant, als der Beitritt Grossbritanniens gesichert war. Das bis 1969 ablehnende Italien war ebenfalls nicht aufgrund von spezifisch schweizerischen Aspekten gegen eine Lösung, sondern wegen der Haltung in der Südtirolfrage gegenüber Österreich. Später war die Haltung in der Fremdarbeiterfrage bestimmend. Das Bestreben Italiens, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte mit der Schweiz auf EG-Ebene zu transferieren, scheiterte am entschiedenen Widerstand der EG-Partner. Die EG-Partner betrachteten Italiens Vorgehen gegenüber der Schweiz als taktisches Vehikel, die nationalen Niederlassungsrechte generell in Frage zu stellen. Später bestanden lediglich die Niederlande und Italien aus handelspolitischen Interessen gegenüber der Schweiz auf Landwirtschaftskonzessionen, die schliesslich mit einigen kleinen eher symbolischen Konzessionen befriedigt wurden.

Mit der Erweiterung der EG um Grossbritannien, Dänemark und Irland wurde die atlantische und nordische Orientierung verstärkt. Freiburghaus erklärt, der Neutralitätsvorbehalt habe zu keiner wirklichen Zusammenarbeit unter den EFTA-Neutralen geführt.<sup>1442</sup> Tatsächlich bestanden anfangs höchst unterschiedliche Vorstellungen zwischen der Schweiz, Österreich und Schweden. Die Schweiz wurde wegen ihrer zurückhaltenden Integrationspolitik in den 1960er-Jahren von der EG an die dritte Stelle zurückgestuft. Jedoch führte die einfache Freihandelsabkommens-Gesamtlösung zur höchsten Kongruenz mit den EG-Staaten. Schweden und Österreich mussten sich mit ihrer weitergehenden Konzeption nach 1970 dieser Konformität fügen. Auch das problematische Verhältnis der Schweiz innerhalb der EFTA mit Grossbritannien entspannte sich nach dem Durchbruch der Erweiterungsverhandlung Mitte 1971. London wurde zu einem Fürsprecher schweizerischer Anliegen, weil sie in der Aufrechterhaltung der EFTA-Zollfreiheit übereinstimmten. Die Konflikte innerhalb der EFTA verliefen zwischen dem Inselreich und den skandinavischen Ländern im Bereich des Papierhandels.

---

<sup>1442</sup> Freiburghaus, 2009, S. 128-133.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

**International state level global:** Das Freihandelsabkommen wurde in einer Phase der politischen Entspannung im Kalten Krieg ausgehandelt. Sowohl die USA als auch die Sowjetunion werteten dadurch die wirtschaftlichen Interessen in Europa höher ein als politische Ziele.

Als die Schweiz das Freihandelsabkommen mit der EG verhandelte, befand sich die US-Aussenwirtschaftspolitik in einem intensivierten Wandel. Mit dem Nixon-Schock 1971 wurde auch eine Neuorientierung im Verhältnis zur EG gesucht. Der Widerstand gegen Pläne präferentieller Handelsverträge der EG wurde genutzt, um neue Konditionen für Verhandlungen mit der EG herzustellen. Die Vorgänge resultierten im Systemwechsel von fixen zu flexiblen Wechselkursen als auch in der Lancierung einer neuen GATT-Runde 1973. Historiker sprechen von konfliktiven, aber fruchtbaren Beziehungen.<sup>1443</sup> Der Hegemonialanspruch der USA schwand, womit eine neue Balance zwischen liberalen Prinzipien und Lobbyansprüchen innerhalb des Landes gefunden werden musste. Nach einer anfänglich eher aggressiven Aussenwirtschaftspolitik fanden die USA den Weg zurück zu multilateralen Ansätzen im GATT. (Erst ab den 1990er-Jahren verfolgten sie, wie die EG zuvor, eine regionale präferentielle Handelspolitik [NAFTA].) In dieser Perspektive wurde von den USA das Verhalten der EG und vor allem Frankreichs mit der präferentiellen Handelspolitik als ein Versuch, die Verhandlungsmacht zu steigern, gewertet. Dem versuchten die USA entgegenzuwirken. Der Schweiz kam dies entgegen. Obwohl die USA aggressiv gegen das Freihandelsabkommen der EG votierte, würde die EG nicht davon ablassen wollen. Neutralitätsargumente verloren im Klima der politischen Entspannung im Kalten Krieg an Bedeutung. Zusammengefasst ergab sich für die Schweiz mit dem Freihandelsabkommen eine valable Ausgangslage für Liberalisierungen in neuen Handelsverhandlungen im GATT.

Im Rahmen des Freihandelsabkommens war die Entwicklungsländerthematik wenig bedeutend. Die EG legte ihr Hauptgewicht in den Handelsbeziehungen auf Afrika, während die Schweiz sich eher in Richtung Lateinamerika und Asien orientierte.<sup>1444</sup> Auch die Osthandelspolitik gab kaum Anlass zu grossen Politdebatten. Im Gunstklima der politischen Entspannung war die Erwartungshaltung der Sowjetunion mehr davongetragen, dass auch sie in den Genuss von Handelsvereinbarungen kommen würde. Auch die sich anbahnende KSZE war ein milderndes Element. Die Neutralität der Schweiz war im Schatten von Österreich und Finnland kein essenzielles Thema in den internationalen Beziehungen, die das Freihandelsabkommen mit der EG betrafen.

Der Vermerk ist gestattet, dass die Neutralen mit dem Freihandelsabkommen vertraglich am westeuropäischen Binnenmarkt teilnahmen. Anders sah die Wertung innerhalb der Landesgrenzen aus. Weitnauer widersprach der These, die Aussenwirtschaftspolitik sei die Aussenpolitik der Schweiz; vielmehr sei eine „enge Interessengemeinschaft“ zwischen der Aussenpolitik und Aussenwirtschaft vorhanden. Die Schweiz als Profiteur der Industrialisierung habe durch die Aussenwirtschaft viel zur Öffnung des Landes beigetragen. Daneben sei aber doch die Neutralität als Konzept tragend. Das gemeinsame Ziel beider Politikbereiche sei die „Selbstbehauptung“.<sup>1445</sup> Wie ebenfalls Georg Kreis feststellte, fand aus der Sicht der meisten schweizerischen Akteure mit dem

---

<sup>1443</sup> Vgl. für die folgenden Ausführungen: Schulz, Schwartz, 2010; Dür, 2010, S. 213; Lundestad, 2003, S. 176-178.

<sup>1444</sup> AfZ NL Jolles 636: Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Ständeratskommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft vom 2.6.1972.

<sup>1445</sup> NZZ Nr. 17 vom 21.1.1977: Referat Weitnauer vor der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Freihandelsabkommen über die Handelspolitik eine allgemeine Aufwertung der Neutralität statt.<sup>1446</sup> In der Selbstwahrnehmung war die Schweiz aufgrund der Neutralität ein Sonderfall. Dem kann entgegengehalten werden, dass die Schweiz mit dem Freihandelsabkommen am Europäisierungsprozess aktiv teilnahm. Im europäischen Umfeld stellt der Fall der Schweiz somit lediglich eine spezifische Variante allgemeiner Tendenzen dar. Rückblickend war das Freihandelsabkommen der nationale Nachvollzug des westeuropäischen Zollabbaus und als solches der zentrale Beitrag der Schweiz zur wirtschaftlichen und politischen Konvergenz Westeuropas.

**Verhältnis zu anderen Politikbereichen:** Beim Freihandelsabkommen mit der EG wurde darauf geachtet, dass nicht nur die Handelspolitik ihre Autonomie aufrechterhalten konnte, sondern auch andere Politikbereiche, wie die Währungs- oder die Arbeitsmigrationspolitik. Jedoch stellte sich die Frage der evolutionären Ausgestaltung im Rahmen des Nahverhältnisses mit der EG.

Wettbewerbspolitik (sofern nicht den Güterhandel betreffend), Arbeitsmigrationspolitik, Währungspolitik, Landwirtschaftspolitik, Bankenpolitik und Finanzpolitik blieben durch das Freihandelsabkommen weitgehend unangetastet. Die Aufrechterhaltung wirtschaftspolitischer Autonomie war ein zentrales Element, damit sich die Handelspolitik zum führenden Politikbereich in den Aussenbeziehungen emporschwingen konnte. Jedoch stellte sich die Frage nach der evolutionären Ausgestaltung im Rahmen der Regelung des Nahverhältnisses mit der EG. Dies wird an Beispiel der Währungs- und der Arbeitsmigrationspolitik im Folgenden erläutert.

Der Übergang von fixen zu flexiblen Währungskursen Anfang 1973 bedeutete eine wesentliche Änderung der Rahmenbedingungen in der schweizerischen Wirtschaftspolitik. Nun konnte die Schweizerische Nationalbank eine unabhängige Geldpolitik führen, die zudem vom internationalen Teuerungsdruck befreit wurde. Nach der Theorie der Monetaristen wurde fortan autonom ein Geldmengenziel gesetzt. Eine Annäherung, 1974/5 in den Verbund der Währungsschlange einzutreten, wurde von Frankreich abgelehnt. Der provisorische Zustand des Floatings gegenüber den anderen Währungen hatte nun langfristig Bestand.<sup>1447</sup> Die Situation blieb für die Akteure allerdings noch bis gegen Ende der 1970er-Jahre unklar.<sup>1448</sup>

Das Freihandelsabkommen wurde in einer Phase bewerkstelligt, als die Neuordnung des Währungssystems eingeleitet wurde. 1970 bis Mitte 1971 wurde in der Schweiz diskutiert, ob sie im Rahmen der Regelung des Nahverhältnisses mit der EG auch die währungspolitische Zusammenarbeit einbeziehen sollte. Auslöser war die Frage der Teilnahme an Schritten zur Währungsunion der EG. Die Schweiz verhielt sich abwartend. Eine Behandlung im Rahmen der EG-Verhandlungen wurde ausgeschlossen. Einerseits blieben konkrete Schritte der EG vorderhand aus, weshalb auch die EG davon abriet. Einzig Frankreich war bis Anfang 1972 ein Befürworter. Andererseits bestand die Schweizerische Nationalbank auf den Erhalt der autonomen Währungspolitik. Im System der fixen Wechselkurse befand sich der Schweizer Franken in einer starken Position ohne strukturelle

---

<sup>1446</sup> Kreis, 2004, S. 117-124.

<sup>1447</sup> Halbeisen, Straumann, 2012, S. 1052-1956; Patrick Halbeisen: *Cool Lover? Switzerland and the Road to European Monetary Union*. In: Piet Clement, Oliva Martinez, Juan Carlos (Hg.): *European Central Banks and Monetary Cooperation after 1945*. Frankfurt a.M. 2006, S. 99-117.

<sup>1448</sup> Vgl.: Tobias Straumann: *Fixed Ideas of Money. Small States and Exchange Rate Regimes in Twentieth-Century Europe*. Cambridge 2010.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Zahlungsbilanzdefizite. Die Währungskrise im Mai 1971 offenbarte zudem eine Entfremdung zwischen den Handels- und Währungspolitikern. Die Aufwertung des Frankens wurde ohne Rücksprache mit den Exportlobbyisten vorgenommen. Dies kam einem Bruch des bisherigen Usus gleich. Währungspolitiker erlangten mit der vorgängigen Revision des Münzgesetzes (Ende 1970) einen grösseren Handlungsspielraum. Dem gesteigerten Geltungsanspruch Vorschub leistete auch die Tatsache, dass der Aussenhandel von Gütern gegenüber anderen Auslandstransaktionen zunehmend an Boden verlor. Eine Konfliktsituation zwischen Finanz- und Werkplatz ist trotzdem nicht festzustellen. Die Finanzierung von Exportindustrien war traditionell eng mit Krediten der Banken verbunden (trotz hoher Eigenkapitalreserven). Der in den Augen vieler unterbewertete Franken verbilligte die Exporte. Die *Terms of Trade* verliefen positiv. Die Schweizerische Nationalbank nahm bis 1972 mit dem fixen Wechselkurssystem eine importierte Inflation in Kauf. Mit dem Nixon-Schock im August 1971 vermischten die USA in neuartiger Weise Handels- und Währungspolitik. Insgeheim war es, eine Grundlage zur Neuverhandlung des globalen Wirtschaftssystems zu provozieren. Die Schweiz sprach sich für die geplante Tokio-Runde im GATT in der Handelspolitik aus. Sie blieb aber der 1972 gebildeten Währungsschlange der EG fern. Eine Teilnahme in der währungspolitischen unsicheren Situation versprach keine Vorteile. Andere Währungen kamen deutlich stärker unter Druck. Das Resultat der abwartenden Haltung von 1970 bis 1972 war, dass sich die Schweiz die Teilnahme an der zukünftigen europäischen Währungsunion zu Anfang verbaute. Jedoch war im Freihandelsabkommen der evolutive Charakter der Beziehungen mit der EG festgehalten worden.

Mit dem Übergang zu den flexiblen Wechselkursen 1973 entstand ein Hang in der Handelspolitik, dem bisherigen System nachzutrauern. Der Grund waren aber weniger die Aufwertungs-tendenzen, vielmehr waren für viele Exporteure die Währungsschwankungen und die damit verbundenen Unsicherheiten für den Produktionsstandort Schweiz ein grösseres Übel.<sup>1449</sup> Nach Tobias Straumann war der Entschluss, den Franken floaten zu lassen, eine als vorübergehend gedachte Massnahme mangels Alternativen, welche 1975 zum permanenten Zustand wurde. An und für sich hätten kleine offene Volkswirtschaften wie die Schweiz eine *fixe* Idee, dass *fixe* Wechselkurse besser für das Land seien. Exporte sind bei flexiblen Kursen unkalkulierbaren Fluktuationen unterstellt. Der Entschluss des Floatings war die Folge der Kombination zweier Faktoren: Die Schweiz war Nichtmitglied der EG (d. h. hier nicht Mitglied der Währungsschlange) und sie besass einen relativ offenen Kapitalmarkt. Flexible Währungskurse waren die einzige Möglichkeit, die Inflation – verursacht durch den Kapitalzufluss – zu dämpfen. Ein Beitritt zur Währungsschlange wurde 1973 aufgrund der laufenden Entwicklung als schlechtere Lösung eingestuft. Ausschlaggebend war, wie die Schweizerische Nationalbank die Situation wahrnahm. Oberstes Kriterium wurde die Bekämpfung der Inflation. Die Rolle als eine der wichtigsten Reservewährungen, die Interessen des Finanzsektors, die liberalen Prinzipien sprachen zudem für eine autonome Währungspolitik unter einem flexiblen Wechselkursregime. Erst als die Schweizer Exportindustrie von der Rezession 1974/5 ungebührlich hart getroffen wurde, wurde ein Beitritt zur Währungsschlange in Erwägung gezogen. Widerstände Frankreichs verhinderten dann eine Annäherung. Straumann erklärt, dass die Schweiz nach 1978 *de facto* ein informelles Mitglied des von der Währungsschlange abgelösten Europäischen Währungssystems wurde, weil man den Franken in versteckter Form an den Wechselkurs der

---

<sup>1449</sup> Müller, Woitek, 2012, S. 201.



#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

D-Mark band.<sup>1450</sup> René Erbe kritisierte in einer 1976 erschienenen journalistisch gehaltenen Broschüre die Sicht der Monetaristen, der Franken sei bisher unterbewertet gewesen. Zudem trage die Schuld an der Höherbewertung des Frankens einzig und allein der Kapitalzustrom der vergangenen Jahre. Die Exportindustrie müsse aber Gewinne einfahren. Damit würden Investitionen ermöglicht, die auf die Binnenwirtschaft übergreifen.<sup>1451</sup> Die Sicht bestätigt Straumanns Diktum der fixen Idee. Sie zeigt aber auch, dass die Handelspolitik in den 1970er-Jahren der Währungspolitik in der Aussenwirtschaftspolitik einen größeren Geltungsanspruch einräumen musste.

Ein weiterer Berührungspunkt der Handelspolitik bestand mit der Arbeitsmigrationspolitik. Thomas Gees beschreibt die schweizerische Politik gegenüber ausländischen Arbeitskräften in den Nachkriegsjahrzehnten auch als wichtigen Bestandteil des Europäisierungsprozesses. Die schrittweise Liberalisierung führte zu einem Wandel vom Rotations- zum Niederlassungsmodell. Dabei wurden sowohl bi- als auch multilaterale Wege beschritten.<sup>1452</sup> Im Fall des Freihandelsabkommens stellte Italien ein Junktim zur Regelung im Bereich der ausländischen Arbeitskräfte her. Für die Schweiz bildete ein solches Gebaren auf dem Höhepunkt der Einwanderungswelle der Nachkriegszeit eine Gefahr für die autonome Stabilisierungspolitik und sein bisheriges Saisonnierstatut. Deshalb wurden multilaterale Regelungen mit der EG abgelehnt. Ausschlaggebend war aber, dass auch von der EG selbst eine allgemeine Regelung – wie von Italien erwünscht wurde – aus Rücksicht auf die nationalen Unterschiede im Niederlassungsrecht negiert wurde. Schliesslich wurde je ein Protokoll dem bestehenden bilateralen Abkommen mit Italien und eine Absichtserklärung dem Freihandelsabkommen beigelegt. Mit dieser Regelung konnte eine innenpolitische Überfremdungsdebatte im Rahmen der Volksabstimmung zum Freihandelsabkommen im Wesentlichen vermieden werden. Die Schweiz konnte ihre autonome Stabilisierungspolitik aufrechterhalten, während gleichzeitig eine weiter gehende Liberalisierung mit Westeuropa durchgesetzt wurde. Mit dem Ausbruch der Rezession 1974 stoppte der Zuwachs an ausländischen Arbeitnehmern abrupt. Die Ausländerzahl ging deutlich zurück. Die Absichtserklärung im Freihandelsabkommen verlor real an Bedeutung.

Trotzdem: Aus der Sicht einer evolutiven Integration zwischen der Schweiz und der EG zeigten die Vorgänge, dass das Primat der Handelspolitik durch andere Politikbereiche in den 1970er-Jahren unterminiert wurde. James Schwarzenbach fragte sich zurecht, warum – wenn die Regelung der ausländischen Arbeitskräfte keine Rolle im Freihandelsabkommen mit der EG spielen würde wie von Bern behauptet wurde – eine Erklärung dem Abkommen beigelegt wurde.

---

<sup>1450</sup> Straumann, 2010, S. 276-307 und S. 344.

<sup>1451</sup> René Erbe: *Helvetia, schrumpf Dich krank! Oder die Folgen des überbewerteten Schweizerfrankens*. Basel 1976.

<sup>1452</sup> Gees, 2006, S. 152-157.

### Exkurs: Vergleich Freihandelsabkommen - EWR

Als ab Mitte der 1980er-Jahre die EG (wieder) zur Umsetzung des Europäischen Binnenmarkts schritt, griff die Schweiz auf altbewährte Rezepte zurück. Der Europäische Binnenmarkt wurde in der Schweiz anfänglich mehr wie eine Vollendung anstatt als eine Chance oder Gefahr wahrgenommen. Wieder sprachen die wirtschaftlichen Interessen für eine Teilnahme am Prozess. Das Volk und politische Parteien hielten sich im Grossen von einer neuen Europadebatte fern. Chefunterhändler Franz Blankart musste dieselben Punkte aufzählen, die schon um 1970 gegen einen EG-Beitritt sprachen (Unvereinbarkeit mit der Neutralität, Einschränkungen im Föderalismus, der direkten Demokratie, der Parlamentsbefugnisse und des Bundesgerichts, Verlust der *Treaty Making Power*, Unvereinbarkeit mit der Landwirtschafts- und der Arbeitsmigrationspolitik). Aus derselben Schublade holten auch die Befürworter eines schweizerischen Alleingangs später ihre Argumente. Für einen neuen Integrationsschritt mit der EG herrschte ein Identitätsdefizit.

Im Vergleich des Freihandelsabkommens mit der EG von 1972 zum zwischen 1989 und 1992 ausgehandelten Vertrag zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zwischen den EG- und EFTA-Staaten wird verdeutlicht, wie sich eine offensiv von einer defensiv geführten Integrationspolitik unterscheidet. Während das Freihandelsabkommen die Ernte langjähriger Bemühungen auf der Grundlage einer vorgefassten Konzeptualisierung darstellt, war der EWR nach Silvan Lipps These Auslöser für einen aktiven Denk- und Lernprozess einer neuen wettbewerbsorientierten Politik.<sup>1453</sup> Mit der EWR-Episode verlor die Handelspolitik ihre Stellung als handlungsleitende *Policy*. Auf den ersten Blick sind die Parallelen auffallend (Hauptmotiv Teilnahme am Europäischen Binnenmarkt, mittlere Lösung zwischen Abseitsstehen und Beitritt, Aufrechterhaltung der schweizerischen *Treaty Making Power*, Aufrechterhaltung der EG-Entscheidungsautonomie, Explorationsphase, zeitlich kurze Abstimmungskampagne). Desgleichen sind bedeutende Unterschiede festzustellen. Der EWR ist ein multilaterales Vertragswerk, das Freihandelsabkommen ist bilateral vereinbart, hat aber mit dem Ursprungssystem ein multilaterales Element (welches 1993 noch einmal ausgeweitet wurde). Der EWR hätte für die Schweiz umfassend die vier Freiheiten von Kapital, Handel, Personen und Dienstleistungen gebracht. Das Freihandelsabkommen beschränkte sich auf den Freihandel im Güterverkehr. Von der individuellen bis zur internationalen Ebene zeigen sich die Unterschiede zwischen Offensive und Defensive.

Auf persönlicher Ebene gab es beim EWR Verständigungsprobleme zwischen der Verhandlungsdelegation und den Vorstehern des EDA und des EVD. In dieser Studie konnten demgegenüber keinerlei solcher Differenzen zwischen Jolles und dem Bundesrat konstatiert werden. Chefunterhändler Blankart verfolgte durchaus eine offensive Strategie. Es gelang ihm, die Konzeption von Jolles einer gestaltenden Mitwirkung weiterzuentwickeln. Bereits beim 1989 fertiggestellten

---

<sup>1453</sup> Der folgende Abschnitt für den Vergleich zum Freihandelsabkommen mit der EG stützt sich auf zahlreichen neueren Publikationen zum EWR: Dieter Freiburghaus und Georg Kreis (Hg.): *Der EWR – verpasste oder noch bestehende Chance?* Zürich 2013; Philippe G. Nell: *Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum*. In: Dieter Freiburghaus und Georg Kreis (Hg.): *Der EWR – verpasste oder noch bestehende Chance?* Zürich 2013, S. 43-53; Marti, 2013, S. 353, 367-383; Lipp, 2012, S. 72-100, 110-122, 131-144, 155, 158, 164, 167, 182, 193-195; Freiburghaus, 2009, S. 161-365; Grädel, 2007, S. 113-114, 180-185, 191-195, 199-206, 214; Uwe Wagschal, Daniele Ganser, Hans Rentsch: *Der Alleingang. Die Schweiz 10 Jahre nach dem EWR-Nein*. Hg.: *Avenir Suisse*. Freiburg i.Br. 2002; Franz Blankart: *30 Jahre Europapolitik*, Hg.: *Handelskammer beider Basel*, Basel 1998; Silvio Borner, Aymo Brunetti, Thomas Straubhaar: *Die Schweiz-AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall*. Zürich 1990.

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Branchenabkommen zum Versicherungsbereich betrat die Schweiz im Verhältnis zur EG integrationspolitisches Neuland. Es konnte ein Präzedenzfall geschaffen werden, der die Erhaltung der gegenseitigen Rechtssetzungsautonomie festschrieb. Der rechtliche Besitzstand der EG – der *Acquis Communautaire* – war inzwischen derart angewachsen, dass der Schweiz Druck zum autonomen Nachvollzug auferlegt wurde. Um neue Verträge abzuschliessen, musste die Schweiz ihr Recht zuvor möglichst europakompatibel ausgestalten. Es ermöglichte im rechtssetzenden Liberalisierungsvertrag zu den Versicherungsdienstleistungen ein Konsultativrecht bei der Weiterentwicklung als vollberechtigtes Mitglied an der Konferenz der EG-Aufsichtsbehörden. Die Mitgestaltung des relevanten Gemeinschaftsrechts im vorlegislatorischen Prozess erhielt den Namen des *Decision Shaping*. Entsprechend gelang mit der Möglichkeit des *Decision Shaping* bei den Verhandlungen zum EWR der Durchbruch für die Schweiz auf institutionellem Gebiet. Jedoch war wegen der Entscheidungsautonomie der EG eine gleichberechtigte Mitsprache nicht möglich. Weder eine gemeinsame Schiedsgerichtsstelle noch ein individuelles *Opting-out* von gemeinsamen EWR-Entscheidungen waren möglich. Die beschränkte Zwei-Pfeiler-Architektur anstelle einer gleichberechtigten Mitbestimmung veranlasste mitunter den Bundesrat, das EG-Beitrittsgesuch zu stellen. Dieser Versuch einer noch offensiveren Risikostrategie besiegelte schliesslich das Schicksal beim EWR.

Auf administrativer Ebene führte die beschränkte Verhandlungshoheit des Bundesamts für Wirtschaft durch interdepartementale Ausschüsse aufgrund der Vielfältigkeit der Verhandlungsdossiers zu einer Unterminierung der korporatistischen Rolle der Wirtschaftsverbände auf nationaler Ebene. Die Verbände waren mit wenig Enthusiasmus dabei, und waren untereinander uneins, obwohl die Landwirtschaft ausgespart werden konnte. Wie bei der Assoziationsepisode fühlten sich die Verbände erneut durch die institutionellen Verbindungen bedroht. Widerstand ergab sich gegen die satellisierenden Entscheidungsverfahren und der einseitigen Übernahme des EG-Gemeinschaftsrechts. Während es beim Freihandelsabkommen früh eine Konzertierung der Interessen gab, dominierten beim EWR Spannungen. Aus Rücksicht auf den liberalen Korporatismus, welcher auf umfangreiche staatliche Anpassungen verzichtet, verzichtete Bern auf eine offensive Verhandlungsstrategie. Es wurden viele Ausnahmen verlangt, die nicht erfüllt werden konnten. Die Aufgabe von vielen Spezialregelungen führte zu mangelnder Unterstützung der Privatwirtschaft. Während beim Freihandelsabkommen mit der EG die Verbände ideologisch hinter dem Abkommen standen, verweigerten diese eine umfassende aktive Unterstützung während der Abstimmungskampagne beim EWR. Die fehlende Entwicklung eines neuen Rollenkonzepts auf nationaler Ebene verhinderte schliesslich eine offensive Öffnungsstrategie, weil nach bewährter Logik gearbeitet wurde.

Zum endgültigen Verhängnis für ein Ja beim EWR wurde die emotionale Verknüpfung mit dem EG-Beitritt. Zwar war auch die Abstimmung zum Freihandelsabkommen von 1972 eine Legitimierungsaktion der Regierungspolitik. Doch anders als beim EWR wurde peinlichst darauf geachtet, jegliche Beitrittsdiskussionen aussen vor zu lassen. Der Bundesrat signalisierte Einigkeit und klare Führung. Beim Beitrittsgesuch im Mai 1992 jedoch war er in sich uneins. Je nach persönlichen Interessen entschieden sich die Kollektivmitglieder für oder gegen den Beitritt und den EWR. Obwohl intern höchst gespalten, stellte die Regierung für die Bevölkerung überraschend das Beitrittsgesuch. Auch hier zeigt sich der Unterschied von Offensive und Defensive. Beim Freihandelsabkommen konnte der Populismus vermieden werden. Mit der Schwarzenbach-Abstimmung (1970) über die absolute Beschränkung der Ausländeranzahl hatten Wirtschaft und Politik einschlägige Erfahrung gemacht, die es zu vermeiden galt. Bei der EWR-Abstimmung waren die Befürworter in der Defensive. Die Gegner instrumentalisieren das EG-Beitrittsgesuch des Bundesrats und popularisierten die Volksabstimmung zur emotionalen Europafrage. Es ist davon auszugehen, dass das

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

Stimmvolk zuvor während Jahrzehnten aussenpolitische Enthaltensamkeit übte, was zusätzlich zum Fall der Berliner Mauer auf eine politische Verunsicherung schliessen lässt. Zugleich brachte sich die Schweizer Wirtschaft 1992 in eine Baisse. Zahlen von Ökonomen über den bescheidenen wirtschaftlichen Gewinn durch den EWR fanden leicht Gehör. Die Bevölkerung sah im EWR schliesslich viele Verlierer und wenig Gewinner. Die politische Elite und der Souverän stimmten anders als 1972 zwanzig Jahre später nicht überein. Die EWR-Abstimmung trug zu einer nationalen Identitätskrise bei.

Auf internationaler Ebene war der Wunsch nach einer Regelung für ein Nahverhältnis um 1970 für ein umfassendes Abkommen ein lang gehegter Wunsch mit umfangreichen Vorgesprächen. Die umfängliche Verhandlungsbereitschaft der EG zum EWR kam dagegen eher überraschend. Die Rede des EG-Kommissionspräsidenten 1989 eröffnete der Schweiz unerwartet die Aussicht auf den „goldenen Mittelweg“. Die Beendigung des Kalten Kriegs liess zwar neutralitätspolitische Bedenken in den Hintergrund treten. Aber zugleich isolierte sie die Schweiz von den anderen EFTA-Staaten. Während die Schweiz beim Freihandelsabkommen eine offensive Vorreiterrolle einnehmen konnte, war sie durch die Beitrittsgesuche der anderen EFTA-Staaten in die Defensive geraten. Die EWR-Verhandlungen wurden für sie zu einer Teilbeitrittsverhandlung. Die Schweiz war das einzige namhafte Land, welches den EWR als dauerhaft betrachtete. Während die Schweiz auf den Anforderungen beharrte, war bei den EFTA-Partnern eine hohe Konzessionsbereitschaft vorhanden. Die stärkere EFTA-Koordination als noch beim Freihandelsabkommen brachte die Schweiz in den Zangengriff zwischen EFTA und EG. Um 1970 wurde noch klar zwischen Beitritts- und Nichtbeitrittskandidaten unterschieden.

Der Vertrag von Maastricht (1992) erwirkte 1993 die Gründung der EU. Die EU zeigte sich im Folgejahr bereit, mit der Schweiz einen selektiven Bilateralismus zu verfolgen, jedoch bestehend auf dem EU-Recht und parallel zum Gesamtpaket (Guillotine-Klausel). Die 1998 abgeschlossenen sogenannten Bilateralen I ermöglichten nach 2000 im Wesentlichen die Teilnahme am Europäischen Binnenmarkt. Die Schweiz verhandelt im Alleingang mit der EU seither über weitere Regelungen. Mittlerweile fordert die EU institutionelle Lösungen, wie die Unterordnung unter die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs. Die parallel zum Europäischen Binnenmarktprogramm seit 1986 durchgeführte Uruguay-Runde im GATT ebnete den Weg zur Gründung der WTO im Jahr 1994. Die WTO setzt sich über den Abbau der Zölle das übergeordnete Ziel, die nationalen Märkte zu einem globalen Markt zusammenzuschliessen. Dazu wurde im neuen Regelwerk auch ein Streit-schlichtungsverfahren eingebaut und um neue Pfeiler, wie dem aufstrebenden Dienstleistungshandel und dem geistigen Eigentum ausgeweitet. Die Landwirtschaft schützt sich nicht mehr über Zoll-schranken, erhält aber im Gegenzug staatliche Direktzahlungen.

Nach 1992 war die Zeit reif für eine neue Programmatik. Anstelle der bisherigen Aussenpolitik mit dem Primat der Handelspolitik trat die Wettbewerbspolitik mit einem umfassenden Themenkanon verschiedenster wirtschaftspolitischer Bereiche. Der Lernprozess war ein Abschied eines bislang bewährten Konzepts. In der Folge stand die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz durch Wettbewerb im Inneren im Fokus. Liberalisierung und Deregulierung führten zur marktwirtschaftlichen Öffnung der Binnenwirtschaft. Mit der Eurolex wurde ein Folgeprogramm nach dem EWR-Nein zum autonomen Nachvollzug ausgeführt. Dies erzeugte auch Druck für eine Strukturreform im Wettbewerbsrecht. Obwohl oft in der Kritik stehend, ermöglichte der autonome Nachvollzug für die Schweiz individuelle Lösungen aufgrund eigener Anforderungen. 2005 war das neue aussenwirtschaftspolitische Ziel formuliert: Die Steigerung der Standortattraktivität der Schweiz im internationalen Wettbewerb. Die Reformen zur Erhöhung der Standortattraktivität hoben die

#### 4. Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG (1969-1972)

dualistische Politik zwischen Aussen- und Binnenwirtschaft teilweise auf. Um 1970 hätte die Formel noch gelautet: Aufrechterhaltung der aussenwirtschafts- und binnenpolitischen Autonomie. In den 1990er-Jahren wurde die innere Kohäsion geschwächt und führte zu einer gesteigerten Heterogenität durch die neoliberale Herausforderung der neuen Globalisierungsphase. Die Handelspolitik ist deswegen nicht unbedeutend geworden, sondern hat sich den globalen Veränderungen angepasst. Neben der WTO und der EU hat sich die Schweiz an zahlreichen EFTA-Freihandelsabkommen weltweit beteiligt. Längst beschränkt sich Handelspolitik nicht mehr auf die Zollpolitik.



# 5. SCHLUSSWORT

Die schweizerische Handelspolitik im Kalten Krieg war alles andere als politisch neutral. Sie war die aktive und offensive Einbindung in ein westlich geprägtes Handelssystem mit bi- und multilateralen Abläufen zwischen globaler und regional-westeuropäischer Integration. Deshalb wurde auch der programmatische Aufruf „Go West Markets“ als Titel der Arbeit gewählt. Im Untersuchungszeitraum der Studie wurden die prägenden jeweils mehrjährigen Verhandlungen der Kennedy-Runde im GATT (1963-1967) und zum Freihandelsabkommen mit der EG (1969-1972) nach ihren Strategieentwicklungen und -umsetzungen analysiert. Dabei hatte sich gezeigt, dass das Hauptmotiv der Zugang zu den Märkten der Industrie war, welches die strukturelle Weiterentwicklung der schweizerischen Wirtschaft gewährleisten sollte. Die Konzeption dieser Handelspolitik übte somit eine Leitfunktion aus – und war im Untersuchungs Jahrzehnt auf dem Höhepunkt ihrer Umsetzung angelangt.

Wird ein Blick auf die Ebene der Akteure geworfen, ergibt sich für die Studie ein *Who's who* von 150 Personen, ein Männerbund von mehrheitlich 40- bis 70-Jährigen. Dieses Netzwerk bestimmte auf internationalem diplomatischen Parkett die Geschicke der schweizerischen Handelspolitik – seine Rolle in der Schweiz und diejenige auf globaler und europäischer Ebene. Die Anteile der Akteure verteilen sich auf 45% (68) mit schweizerischer Nationalität, 38% (58, aus 9 Nationen) auf andere westeuropäische Staaten und 17% (26) auf die USA. Rund die Hälfte sind Beamte (Diplomaten, Abteilungsleiter), ein Viertel fällt auf die Regierungsebene (Präsidenten, Leiter EG / GATT, Minister), während sich das restliche Viertel auf Verbandsfunktionäre, Parlamentarier, Wissenschaftler und Journalisten aufteilt.

Es ist erstaunlich, wie zusätzlich einschränkend klein der Kreis der *zentralen* Akteure war, welcher die Handelsdiplomatie bestimmte. Eine Aufzählung:

Abgesehen von der weltpolitischen Bedeutung der Akteure wie John F. Kennedy oder Charles de Gaulle waren es vor allem die Mitglieder der Verhandlungsdelegationen und leitende Beamte des Bunds (Albert Weitnauer, Paul R. Jolles, Edwin Stopper, Rudolf L. Bindschedler, Paul H. Wurth, Pierre Languetin, Benedikt von Tscharner), Verbandsfunktionäre (Peter Aebi, Gerhard Winterberger, René Juri, Otto Fischer), die verantwortlichen Bundesräte (Hans Schaffner, Ernst Brugger, Pierre Graber), die Verhandlungsleiter der massgeblichen anderen Staaten (George W. Ball, Christian A. Herter, William M. Roth, Jean Rey, Theodorus Hijzen, Jean-Francois Deniau, Edmund Wellenstein) sowie der Generalsekretär des GATT Eric Wyndham White.

Die Bedeutung der Einzelpersonen ergab sich vor allem durch ihre Funktionen im Netzwerk der Handelsdiplomatie. Doch die Einschränkung auf wenige Akteure ist erklärungsbedürftig: Die neuartige Kombination von bi- und multilateralen Verhandlungsmöglichkeiten erweiterte den Handlungsspielraum, führte zur Konzentration der komplexen Leitungsausübung und erhöhte folglich die Einflussnahme der Verhandlungsstrategen.

Ein Trio bestimmte den Umgang mit der neuartigen multilateralen Verhandlungsweise und deren konkrete Ausformulierung in der Handelspolitik: der Wirtschaftsminister Hans Schaffner, sowie die Diplomaten Albert Weitnauer und Paul R. Jolles. Mitte der 1950er-Jahre strebte Schaffner – damals als Direktor der Handelsabteilung – eine multilaterale Einbindung der Schweiz ins westliche

Handelssystem an. Während der provisorische GATT-Beitritt 1958 glückte, scheiterte im selben Jahr die Verhandlung über die Einrichtung einer Grossen Freihandelszone im OECE-Rahmen (heute OECD). Dagegen wurde mit der Umsetzung der EWG mit ihrer Zoll- und Agrarunion und als Reaktion darauf die Realisierung der EFTA vorgenommen. Fortan bildeten sie zwei Blöcke, die es nach Bundesrat Schaffner in einer Art mystifizierten Zielvorgabe zu überwinden galt. Seine beiden Verhandlungsleiter und Zöglinge Weitnauer und Jolles hielten sich in ihrem Handlungsrahmen an die zielbewusste Fortsetzung einer in den 1950er-Jahren konzipierten Handelspolitik. Es war der spezifisch schweizerische Weg zwischen einem angelsächsisch geprägten Pragmatismus und einem kontinental-europäischen Zentralismus.

In der Studie konnten zwei unterschiedliche, nacheinander auftretende Verhandlungsstile herausgearbeitet werden. Ihnen gemeinsam war die innovative Kombination je nach Strategieverfolgung von bi- und multilateralen Elementen. In der Kennedy-Runde verfolgte Weitnauer eine pragmatische, eher statische Richtung. In der Weitnauer-Linie wurde von Beginn an die Verhandlungsofferte offengelegt. Darunter fiel auch die Akzeptanz der allgemeinen multilateralen Zielvorgabe, die Zölle weltweit um die Hälfte abzubauen. In der Folge wurde dieses Verhandlungsziel angestrebt und mit Einschränkungen erreicht. Diese eher dem traditionellen angelsächsischen und westdeutschen Stil angelehnte Handlungsweise führte zur Legitimation des schweizerischen Standpunkts, welcher durch den definitiven GATT-Beitritt 1966 bestärkt wurde. Darüber hinaus konnte eine bilaterale Plattform mit der EWG hergestellt werden, weil der Zollabbau bei den Industriegütern zwischen den EFTA-Ländern und der EWG eine Schlüssel motivation für die globale Senkung wurde.

Während die Kennedy-Runde strategisch eine Europäisierung des GATT war, stand die nachfolgende Verhandlungsrunde der EG mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten unter dem Vorzeichen, ein Nahverhältnis in Westeuropa zu schaffen. Mit dem bilateralen Freihandelsabkommen konnten sowohl die Schweiz als auch die EG das Ziel erreichen, ohne ihre jeweilige autonome Handelspolitik grundsätzlich preiszugeben, was auch gegenüber der globalen GATT-Ebene galt. Weil das geregelte Nahverhältnis eine weitere Entwicklung einleiten sollte, enthielt das Abkommen einen evolutiven Vermerk, der eine gestaltende Mitwirkung der Schweiz im Verhältnis zur sich weiter formierenden EG offen liess. Verhandlungsleiter Jolles hielt sich eher an ein evolutives, französisch geprägtes Vorbild. In der Jolles-Linie wurde am Anfang viel gefordert, ehe man mit zunehmender Verhandlungsdauer eine Annäherung an die Verhandlungsposition des Gegenparts vornahm. Die Konzeption war möglichst umfassend und wurde lange offengehalten. Bis zum Vertragsabschluss wurden viele Einschnitte vorgenommen, wobei der Kern des Abkommens möglichst beibehalten wurde.

Durch die Konzeption der Einbindung in ein westliches Handelsregime konnte die Handelsabteilung des EVD auf administrativer Ebene ein Bild der Geschlossenheit vermitteln. Im Untersuchungszeitraum der Studie baute sie ihre Vormachtstellung in der Gestaltung der Aussenwirtschaftspolitik aus. Die Handelspolitik der 1960er-Jahre war Resultat und zugleich Höhepunkt einer weiter zurückreichenden Pfadabhängigkeit. In der Aussenpolitik war die Handelspolitik *das* aktive Betätigungsfeld. Die bereits nach dem Zweiten Weltkrieg eingeleitete Einbindung in ein westliches Vertragssystem wurde konsequent weitergeführt. Das EPD beschränkte sich auf die Überwachung der Neutralitätspolitischen Anforderungen und liess der Handelsabteilung ansonsten freie Hand. Die Aufgabenteilung zwischen den Ämtern lässt sich im Wesentlichen auf den Beginn der Nachkriegszeit zurückführen und hatte ihre Gültigkeit bis zum Ende des Kalten Kriegs. Bereits bei der Gründung der OECE 1947/8 wurden die Prinzipien der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik

kundgetan: Neutralität und Souveränität bedingten die Aufrechterhaltung einer autonomen Handelspolitik mit Drittstaaten (*Treaty Making Power*) und die Bewahrung der Autonomie anderer wirtschaftlicher Politikbereiche. In der Realität war es eher die Umkehrung: Neutralität wurde nicht als Handlungsrahmen gesetzt, sondern war ein Argument zur Verfolgung der autonomen Politik. Diese kleinstaatliche unabhängige Aussenwirtschaftspolitik setzte auf der internationalen Ebene institutionellen Bindungen enge Grenzen. In dieser Konstellation verfügte die Berner Administration aber über ein verfestigtes Fundament, um innerhalb dessen offen über mögliche Strategien und Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren, ohne dass Bruchlinien nach aussen bekannt wurden. Beim Freihandelsabkommen mit der EG beispielsweise setzte sich Jolles mit seiner evolutiven mittleren Lösung gegenüber den Anhängern einer pragmatischen Integration sowie denjenigen, die einen Beitritt unter Vorbehalten anstrebten, durch.

Auf nationaler Ebene muss der Rolle der Spitzenverbände der Privatwirtschaft grosse Beachtung geschenkt werden. Die beiden betrachteten Verhandlungsrunden führten zu einer nachhaltigen Stärkung der korporatistischen Organisation des schweizerischen Nationalstaats. Die Berner Administration richtete ihre Strategien in der Vorbereitungsphase der Verhandlungsrunde an den Verbänden aus. Dafür erhielt die Handelsabteilung in den Verhandlungsdelegationen demgegenüber eine grösstmögliche Dominanz. Nachdem die Verhandlungen abgeschlossen waren, trug die Bindung der Wirtschaftsverbände zur innenpolitischen Legitimierung bei. Die Spitzenverbände verloren zwar ihre direkte Teilnahme in den multilateralen Verhandlungsdelegationen, aber ihr Einfluss blieb aufrechterhalten. Der Vorort, der Schweizerische Bauernverband und der Schweizerische Gewerbeverband gaben der Verhandlungsdelegation innenpolitische Rückendeckung. Die Verbände stellten Fachexperten und regelten den Meinungsbildungsprozess mit den Branchenverbänden und den Unternehmen. Die Verbandsfunktionäre weiteten ihre Tätigkeit auf die transnationale Zusammenarbeit mit Schwesternorganisationen und multinationalen Konzernen aus.

Das handelspolitische Interesse für einen Zollabbau sowohl zur Teilnahme an der Kennedy-Runde als auch für die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen mit der EG war das Hauptmotiv der Schweiz, wobei der zentrale Impuls das anhaltende Wachstum des intraeuropäischen Handels mit Manufakturwaren war. Der Zollabbau gegenüber der E(W)G-Zollunion versprach eine Milderung der Diskriminierung nach dem gescheiterten Vorhaben einer Assoziation von 1963. Darüber hinaus konnten die USA ebenfalls zur Senkung der Zölle bewegt werden, worunter auch die Abschaffung der einseitigen Uhrenzollerhöhung von 1954 fiel. Die Gewinner waren die aktivsten Interessenvertreter: der Vorort und der Schweizerische Bauernverband. Für die Exportwirtschaft wurde liberalisiert, für die Landwirtschaft international legitimiert.

Wie sich gezeigt hat, sahen sich die Spitzenverbände der Wirtschaft zur Zeit des Kalten Kriegs auch als Hüter einer konservativen gesellschaftlichen Haltung – aufbauend auf den Erfahrungen der Zwischenkriegs- und Kriegszeit. Aus Kalkül wehrten sich die referendumsfähigen Verbände gegen institutionelle Bindungen. Souveränitäts- und Unabhängigkeitsansprüche bezweckten die Aufrechterhaltung der wirtschaftspolitischen Autonomie, weil sich in diesem Denkkonzept der spätestens seit der Jahrhundertwende formierte korporatistische Kompromiss einer liberal-orientierten Exportwirtschaft und eines selektiven Protektionismus der Binnenwirtschaft weiterführen liess. Es war der auszurichtende Preis für die Handelsliberalisierung im Güterverkehr, der zwar den GATT-Beitritt bewirkte, jedoch nur ein beschränktes Freihandelsabkommen mit der EG zuliess. Trotz der offensichtlichen neutralitätspolitischen Implikationen der Kennedy-Runde wurde die Teilnahme am multilateralen Vertragswerk GATT als bedenkenlos eingestuft. Dagegen wurde aufgrund der

Widerstände der Wirtschaftsverbände ein EG-Beitritt unter Neutralitätsvorbehalt aus Gründen der Aufrechterhaltung der Autonomie in der Wirtschaftspolitik vermieden.

Insgesamt verfolgte die Schweiz eine eher konservative Politik zur Erhaltung der Struktur des Aussenhandels. Sie zielte im Endeffekt auf die Bewahrung der gegebenen Einkommensverteilung der einzelnen Wirtschaftssektoren ab: Zugang für hochwertige Industrieprodukte sichern, Einfuhr billiger Rohstoffe und Halbfabrikate ermöglichen sowie strukturell schwache Sektoren schützen. Die Nachkriegsjahrzehnte waren eine Phase des beschleunigten wirtschaftlichen und kulturellen Wandels, dem ein kohärentes politisches Leitbild entgegengesetzt wurde. Dieses Leitbild einer Liberalisierung im Güterhandel gegen Schutz der Binnenwirtschaft wurde von der wirtschaftspolitischen Elite der Schweiz getragen – und vor allem vom Netzwerk der Handelspolitik auf nationaler Ebene geprägt. Konservierend für diese Art der wirtschaftlichen Landesverteidigung wirkte die Hochkonjunktur der Nachkriegsjahrzehnte. Sie führte zu keiner Hinterfragung der grundsätzlichen volkswirtschaftlichen Ausrichtung in einem dualen System von Export- und Binnenwirtschaft. Rund die Hälfte der Arbeitnehmer arbeitete im Industriesektor. Die Arbeitsproduktivitätssteigerung der Nachkriegsjahrzehnte war höher als die Reallohnsteigerung. Dies erleichterte die Kapitalbildung und folglich die Erweiterung der Produktivität. Um die volkswirtschaftliche Dynamik aufrechterhalten zu können, bedurfte es ausländischer Arbeitskräfte. Die Sozialpartnerschaft in den 1960er-Jahren mit Vollbeschäftigung und sicheren Jobs war durch eine enorme nationale Solidarität im herrschenden Wirtschaftssystem gefestigt. Ausgehend von der Konfliktsituation zwischen den Arbeitern auf der einen Seite und den Besitzern von Kapital / Boden auf der anderen Seite waren die Nachkriegsjahrzehnte vom Konsens unter der Führung von handelspolitischen Interessen geprägt. Die gesamte Bevölkerung würde vom Aussenhandel der Schweiz profitieren. Trotz der zurückhaltenden Position für Lohnforderungen verdoppelten sich die Saläre der Arbeiterschaft, begleitet von einer Unterschichtung durch ausländische Arbeitskräfte. Hinzu kam der Segen einer sich ausbreitenden Massenkongsumgesellschaft.

Die Volksabstimmung zum Freihandelsabkommen mit der EG von 1972 war im Wesentlichen eine innenpolitische Legitimierung der Konkordanzdemokratie. Sie wurde mit einer Dreiviertelmehrheit vom Volk angenommen und bestätigte die Regierungssicht, einen essenziellen Beitrag zum Aufbau Europas geleistet zu haben. Die Konzession der Verhandlungsführung von Jolles an die Wirtschaftsverbände in der Vorbereitungsphase zum Freihandelsabkommen mit der EG, keine institutionelle Bindung anzustreben, war ein Schachzug, sich die Unterstützung für den Gesamt-lösungsansatz (mittlere Lösung, evolutiver Ansatz) in den Verhandlungen mit der EG zu sichern. Bei der Abstimmungskampagne zum Freihandelsabkommen war der politische Konsens so weit gediehen, dass sich die namhaften Verbände geschlossen hinter das Freihandelsabkommen stellten. Wie gezeigt werden konnte, wurde durch den frühen Ausschluss der Beitrittsoption in die EG eine öffentliche Debatte vermieden. Der Umstand führt zur Frage, welche Rollen Parlament und Medien auf nationaler Ebene spielten. Obwohl die Informationspolitik der Regierung von Transparenzdefiziten begleitet war, gewann die Lösung in einem Freihandelsabkommen mit der EG nach dem Scheitern eines Assoziationsvorhabens die Zuversicht der Bevölkerung, endlich ein Modell für ein Nahverhältnis mit Europa gefunden zu haben. Der Bund und die Verbände konnten sich eine selektive Informationspolitik leisten. Ausgewählte Medien wurde genutzt, um den Regierungskurs populär zu machen. Auch Äusserungen von Wissenschaftlern wurden lediglich benutzt, um diesen Kurs zu bestätigen. Der vorparlamentarische Interessenausgleich unter den Verbänden führte im Parlament zur Situation, dass die grossen politischen Parteien der schweizerischen Handelspolitik und folglich der Integrationspolitik eher passiv-affirmativ gegenüberstanden.

Die Handelspolitik während der Untersuchungsperiode von 1963 bis 1972 trug wesentlich zu einem nationalen Selbstverständnis bei, ohne dass die Defizite im Handlungsspielraum für die Öffentlichkeit sichtbar wurden. Jedoch zeigte beispielsweise die im Freihandelsabkommen angehängte Erklärung zu den ausländischen Arbeitskräften auf, dass eine solche Politik 1972 an die Grenzen ihrer internationalen Umsetzung stiess. Mit einem pragmatischen Bilateralismus, einer multilateralen Güterverkehrsregelung und sektorieller Kooperation waren die Möglichkeiten der Selbstbeschränkung auf die Handelspolitik ausgeschöpft.

Mit Blick auf die internationale Ebene zeigt sich, wie die Liberalisierung im Güterhandel politisch zur Stärkung des Westens im Kalten Krieg beitrug. Der Regionalismus über die E(W)G und die globale Regelung im GATT beeinflussten sich in einem zwar konfliktreichen Verhältnis gegenseitig, boten aber den Ansporn für weitgehende Zollsenkungen, die vor allem den westlichen Industriestaaten zugutekamen. Der herrschende zweigeteilte Regionalismus von EWG-Zollunion und EFTA-Freihandelszone in Westeuropa sowie das globale GATT haben im Ergebnis gegenseitig zur Liberalisierung im Güterhandel geführt. Das GATT war traditionell ein Instrument der USA, andere Länder global zu verpflichten. In den 1960er-Jahren war es vor allem mit der Aufgabe beschäftigt, zwischen der Hegemonialmacht USA und der aufstrebenden EG ein neues globales handelspolitisches Gleichgewicht zu schaffen. Darüber hinaus konnte sich die EG neben der Nord-erweiterung um Grossbritannien auch gegenüber den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten mit den Freihandelsabkommen ihre dominante Stellung in der Handelspolitik in Westeuropa sichern.

Sowohl das GATT als auch die EG entwickelten unterschiedliche Formen der Handelsliberalisierung, denen sich die Schweiz auf internationaler Ebene fügte. Es ermöglichte der Schweiz den Zugang an den Verhandlungstisch in einer Hauptauseinandersetzung zwischen den USA und der E(W)G. Diese Zuordnung in ein westlich geprägtes Handelssystem entsprach exakt den handelspolitischen Bedürfnissen der Schweiz. Einerseits konnte der Export in die entsprechenden Wachstumsmärkte gesichert werden, was die strukturelle Weiterentwicklung der Schweizer Industrie garantierte. Andererseits konnte die Landwirtschaftspolitik international legitimiert werden.

Die Kennedy-Runde (1963-1967) stellt dabei ein Paradebeispiel dar, wie die jeweiligen Strategiebildungen der Verhandlungspartner zu wechselnden Allianzen führen. Der Fall der Schweiz hat in der Analyse gezeigt, dass für das Verständnis der Verhandlungsdynamik neben der Hauptkonfrontationsebene zwischen der EWG und den USA die EFTA-Länder mit einbezogen werden müssen. Die Schweiz stand auf der Seite der USA, wenn es um das allgemeine Verhandlungsziel eines multilateralen linearen Zollabbaus von 50 Prozent ging. Die USA wiederum erkannten die strategische Bedeutung der EFTA-Länder. Die EWG würde die Industriezölle global nur massiv kürzen, wenn zwischen der EWG und den EFTA-Ländern ein Abbau stattfindet. Weil die EWG auf einer Nivellierung der Zollpositionen beharrte, ergab dies das Problem von Disparitäten bei ungleich hohen Zöllen. Von den entsprechenden Regelungsvorschlägen in der Vorphase der Runde wurde die Schweiz als Niedrigzollland unverhofft betroffen, weil sie von den entsprechenden Zollpositionen im US-Tarif oft Hauptlieferant für die EWG war. Entsprechend gingen die USA eine strategische Allianz mit der Schweiz ein, um das Problem zu externalisieren. Vor diesem Hintergrund hoben die USA die Uhrenzollerhöhung von 1954 auf. Demgegenüber bilateralisierte die Schweiz die Gespräche mit der EWG. Im Endeffekt konnten dadurch vorteilhafte Konzessionen vorverhandelt werden. Der definite GATT-Beitritt wurde durch die hohe Bedeutung der Schweiz in der Kennedy-Runde in den Industriezollverhandlungen erleichtert. Im Endergebnis wurden die Zölle im Industriebereich um rund ein Drittel gekürzt. Der Beitrag der EFTA-Länder und folglich auch der Schweiz



an die Kennedy-Runde kann in einer grösseren Konzessionsbereitschaft der USA und der EG bei den Industriegütern gesehen werden, als es eine rein bilaterale Auseinandersetzung der beiden Haupthandelsblöcke zugelassen hätte.

Im Agrarsektor der Kennedy-Runde verlangten die USA den Einbezug, was wiederum von der EWG abgelehnt wurde. Die Schweiz konnte sich hinter der protektionistischen Haltung der EWG verschanzen. Dass die Schweiz gerade im Jahr 1966 dem GATT beitrug, war der günstigen Situation im momentanen Verhandlungsstand in der Landwirtschaft zu verdanken. Die Agrarexportstaaten wollten gegenüber der Schweiz keine Agrarkonzessionen fordern, die vor allem der EWG zugutegekommen wären, die sich wiederum mit einer eigenen Offerte zurückhielt. Beim Beitritt traten die landwirtschaftspolitischen Bedenken gegenüber der Schweiz hinter den strategischen Interessen in der Kennedy-Runde zurück. So konnte sich die Schweiz vor Agrarkonzessionen hüten und legitierte ihre nationale Landwirtschaftspolitik international langfristig.

Als 1969 die Norderweiterung der EG beschlossen wurde, gab Brüssel ebenfalls bekannt, mit den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten besondere Beziehungen aufzubauen. Die Bereitschaftserklärung im Schlepptau Grossbritanniens knüpfte an langjährige intensive Debatten in der Handelsdiplomatie an, die den ganzen Kanon an handelspolitischen Optionen offenbarten, mit dem eine Regelung zwischen der EG und den EFTA-Staaten herbeigeführt werden konnte. Die Ideen lagen zwischen den Polen eines jeweiligen Alleingangs und eines Beitritts der einzelnen EFTA-Länder. Erst die Realisierung des eigenen Gemeinsamen Markts und der Gemeinsamen Agrarpolitik ermöglichte der EG eine Annäherung an Staaten der EFTA, welche der EG nicht beitreten wollten. Zuvor waren diese eher als Störenfriede der sowieso brüchigen und krisenreichen Eigenentwicklung betrachtet worden.

Durch die eher passiv geführte EG-Politik Mitte der 1960er-Jahre rutschte die Schweiz in der Behandlungspriorität hinter die anderen EFTA-Neutrals Schweden und Österreich. Mit der Erklärung der Verhandlungsbereitschaft 1970 wurde das Land unter den EFTA-Nichtbeitrittskandidaten aber zum Hauptansprechpartner der EG, weil die Kongruenz der Verhandlungskonzepte am grössten war. Die EG bestand auf ihrer Entscheidungsautonomie, während die Schweiz auf eine institutionelle Bindung verzichtete. Ein Abkommen sollte lediglich eine weitere evolutive Entwicklung auslösen, wobei die Schweiz eine gestaltende Mitwirkung in der Zukunft vorsah. In den folgenden Explorationsgesprächen konnte mit dem erreichten Vorschlagsrecht somit offensiv vorgegangen werden. Die Konzeptionen näherten sich weiter an und die EG-Mandatserteilung entsprach weitgehend den schweizerischen Vorstellungen. Ohne schwerwiegende Probleme konnten schliesslich die Hauptverhandlungen zu einem relativ einfach gehaltenen Freihandelsabkommen durchgeführt werden.

Bei der Betrachtung des schweizerischen Verhältnisses mit den einzelnen EG-Staaten während der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen - war einmal der EG-Beitritt von Grossbritannien sichergestellt - waren einzig im Agrarsektor und bei den ausländischen Arbeitskräften grössere Dossierfragen zu lösen. Aber die EG-Zuwanderungsstaaten hatten gegenüber Italien kein Interesse an der Möglichkeit einer uneingeschränkten Personenfreizügigkeit mit der Schweiz, denn es hätte sie selbst innerhalb der EG unter Zugzwang gebracht. In der Landwirtschaft waren Forderungen der USA nach Gegenkonzessionen auf globaler Ebene ausschlaggebend, so dass der Sektor in den Schlussverhandlungen in den Fokus geriet. Der Widerstand der USA gegen diskriminierende präferenzielle Handelsabkommen der EG wurde genutzt, um eine neue GATT-Runde (Tokio-Runde 1973-1979) zu planen. Die USA konzentrierte sich in ihren Aktionen auf die Beeinflussung der EG und nicht auf das Verhalten von EFTA-Neutrals. Aus Vorsicht gegenüber den USA führte es auch zum Umstand, dass sich die EG gegenüber der Schweiz vor eigentlich erwünschten Landwirtschaftskonzessionen hütete.

Die Schweiz verfolgte unter den EFTA-Ländern einen zwar spezifischen, jedoch vergleichsweise konformen Weg. Es war der Nachvollzug von langjährigen Bemühungen, die Zollschränken in Westeuropa abzubauen. Die Schweiz bewegte sich entgegen aller Sonderfallrhetorik im Fahrwasser einer westlich-industrialisierten Handelsintegration. Im internationalen Umfeld liess sich in der Studie ein Wandel von einer eher negativen Einstellung zu einer eher positiven Einschätzung feststellen, weil die einzelnen Staaten die handelspolitischen Interessen an der Schweiz im Vergleich zu den politischen Vorbehalten nach und nach höher einstufen. Während ein Faktor auf die anhaltende, günstige globale Hochkonjunktur zurückzuführen ist, ist ein anderer die zunehmende politische Entspannung im Kalten Krieg. Sowohl die USA als auch die Sowjetunion werteten dadurch die wirtschaftlichen Interessen in Europa gegenüber den politischen Zielen auf. Die Ost-West-Annäherung räumte der aussenpolitisch neutralen Schweiz einen höheren Bewegungsfreiraum ein, in dem die west-europäische Integration sowohl aus der Sicht der USA als auch der Sowjetunion nicht mehr nur wesentlicher Bestandteil der Westblockbildung war, sondern einen eigenständigeren Charakter erhielt. Vor allem, wenn die EG ihre Eigenentwicklung forcierte, ermöglichte dies der Schweiz Handlungsspielraum. Durch diese gesamten Entwicklungen konnten in den 1970er-Jahren schliesslich bilaterale Handelsabkommen mit den Ostblockstaaten abgeschlossen werden. Die zahlreichen Entwicklungsländer wurden gesondert behandelt. Die Schweiz nutzte andere multilaterale Kanäle und setzte zunehmend auf bilaterale Investitionsabkommen.

Die Blütezeit des namhaften Zollabbaus war nach 1973 vorbei. Das Freihandelsabkommen mit der EG war das letzte grosse Abkommen im Stile einer Handelspolitik *sui generis*, die den Aussenhandel im Güterbereich allein strukturfördernd betrachtete. Eine Handelspolitik, die sich zugleich der wirtschaftspolitischen Autonomie anderer Politikbereiche verpflichtete, eignete sich als wirtschaftspolitisches Konzept nicht für grundlegende ordnungspolitische Strukturreformen. Die Binnenwirtschaft blieb im Wesentlichen sakrosankt. Dass die hiermit verbundenen konzeptionellen Reduktionen den Denk- und Handlungsspielraum entscheidend beeinträchtigten, ist nicht zu übersehen und hatte Folgewirkungen auf den wirtschaftlichen Integrationskurs der folgenden Jahrzehnte. Eine Themenausweitung hätte die zunehmende Politisierung nationaler Wirtschaftsbereiche auf internationalem Parkett bedeutet, wohingegen die internationale Akzeptanz kurz zuvor erst hart erarbeitet worden war. Denn die in der Studie untersuchten Verhandlungsrunden waren im Ergebnis die Ernte langjähriger Bemühungen.

Zunächst waren die vertraglich geschaffenen Grundlagen ein Aktivum in den darauffolgenden von zunehmendem Protektionismus begleiteten Wirtschaftskrisen der 1970er- und 1980er-Jahre. Nunmehr bestimmten zusätzlich nichttarifäre Handelshemmnisse die Agenda weiterer Liberalisierungsschritte in der Handelspolitik. Doch stärkere Impulse für eine Neuorientierung blieben von den USA und der EG aus. Die im Freihandelsabkommen mit der EG etablierte Evolutivpräambel bewirkte eine bescheidene Vertiefung der Beziehungen. Bereits beim Freihandelsabkommen von 1972 war ihr Angebot der grösstmögliche gemeinsame Nenner gewesen. Die EG selbst trug zu einer Entemotionalisierung der Europafrage bei, die noch Mitte der 1960er-Jahre hoch virulent war. Die internationale Diplomatie akzeptierte das Verhältnis zur Schweiz und das damit verbundene nationale Selbstverständnis. Die US-amerikanische aussenwirtschaftspolitische Neuorientierung nach 1971 löste zwar den Übergang von fixen zu flexiblen Wechselkursen aus. In der Folge relativierte die schweizerische Währungspolitik die Handelspolitik in ihrer zuvor dominanten Bedeutung. Die neue Phase führte aber nicht zu einer Neuorientierung der inneren Logik der Handelspolitik. Durch die Erfolge der in der Studie dargelegten Verhandlungsrunden bestätigt, hielt

die wirtschaftspolitische Elite an der klaren Trennung von Systemgrenzen und Verbindungen verschiedener Politikbereiche fest. Sie hätte stark in die rechtliche Struktur souveräner Staaten eingegriffen und neue Verteilungskämpfe provoziert. Auch wenn nach dem Ende des Kalten Kriegs die Schweiz zu einer neuen Wettbewerbspolitik fand, die die Standortattraktivität des Landes stärken sollte, ist dennoch festzustellen, dass die in der Untersuchungsperiode festgelegten Beschränkungen durch die Konzeptualisierung der damaligen Handelspolitik nach wie vor bedeutenden Einfluss ausübten.

Die Handelspolitik war ein *Core*-Bereich der europäischen und globalen Integration der Nachkriegsjahrzehnte – so der Befund der vorliegenden Studie. Dem thematischen und methodischen Fokus kann aber nur der Ruf nach weiterführender Forschung über andere Untersuchungsgegenstände und zu unterschiedlichen Perspektiven folgen. Zum einen wäre die Handelspolitik im Sinne eines Gesamtbildes weiter zu untersuchen: chronologisch deren Folgezeit nach 1972, von der Sicht von Unternehmen bis zum volkswirtschaftlichen Aspekt, etwa im Verhältnis zur Binnenwirtschaft, im Vergleich mit anderen Nationen, ihr Verhältnis zur WTO als auch in Bezug auf die Ost-Westentwicklung und betreffend die Entwicklungsländer. Einschränkend ist zum anderen anzufügen, dass die Handelspolitik bei weitem nicht den gesamten Kanon der Integrationspolitik darstellte. Ebenso wenig lässt sich diese in Europa einzig auf die EG beziehen. Vergleichende Arbeiten weiterer Integrationsfelder lassen sich aber unter der Annahme untersuchen, dass die Handelspolitik als zentrales Betätigungsfeld das Mass der Einbindung in Europa erheblich mitbestimmte. Im Rahmen der europäischen Integration wäre beispielsweise eine weiterführende Studie zur Rolle der CVP im Rahmen der in den Nachkriegsjahrzehnten von den christlich-sozialen Parteien Westeuropas verfolgten europäischen Einigungspolitik interessant. Die Handelspolitik wurde von einem Netzwerk von Männern gestaltet, was die Frage nach der fehlenden Beteiligung der Frauen aufwirft. Tatsächlich hatten die Bürgerinnen erst 1971 das eidgenössische Wahl- und Stimmrecht erhalten, worauf von einer politischen Abstinenz einerseits bis zu diesem Zeitpunkt auszugehen ist. Andererseits war der diplomatische Dienst auch noch lange Zeit später eine Männerdomäne mit festgelegtem Ritualcharakter, der es dem weiblichen Geschlecht erschwerte, sich daran zu beteiligen. Eine weitergehende Forschung zur geschlechterspezifischen Bedeutung mit kulturhistorischer Perspektive in Wirtschaft und Politik während des Kalten Kriegs könnte hier mehr Aufschluss geben.

Handelspolitik soll der Theorie nach die *Terms of Trade* beeinflussen. Dazu sind protektionistische wie liberalisierende Instrumente vorhanden. Es kann kritisiert werden, dass die bestehende Theorie auf dem Freihandelsprinzip gründet und nicht allein durch die Handelsstruktur bestimmt werden kann. Der effektive direkte Beitrag von Handelsverträgen auf die *Terms of Trade* ist oft erstaunlich gering. Genauso wichtig, wenn nicht langfristig bedeutungsvoller sind die Vertrauensbildung solcher Vertragswerke in den internationalen Beziehungen und der Einfluss auf die strukturelle Wirtschaftsentwicklung. Insofern zeigt die Studie auf, dass die Schweiz mit dem den Bilateralismus ergänzenden Multilateralismus neue Wege beschritt, um sich im internationalen System des Westens verstärkt einzubinden. Handelspolitik steht im Zusammenhang mit anderen Politikbereichen und gesellschaftspolitischen Anforderungen sowie der wirtschaftlichen Entwicklung. In der Analyse werden deshalb die gesamten politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Betracht gezogen werden. Die vorliegende Studie versteht sich als Beitrag zur Förderung einer offenen Diskussion, wie das politische System der Schweiz mit seinem allzu oft begleitenden gesellschaftlichen Abschottungsdiskurs in Zukunft seine Aussenwirtschaftspolitik gestalten kann.

Betrachtet man – wie in dieser Studie vorgemacht – Nationalisierung als einen transnationalen Prozess, so war die Handelsdiplomatie von 1963 bis 1972 ein zentraler Zwischenraum, wo die schweizerische Integration in das westliche wirtschaftspolitische System neu ausgehandelt wurde: dies betrifft die relativ erfolgreiche Internationalisierung nationaler Interessen und umgekehrt die internationale Akzeptanz in der westlichen Staatengemeinschaft im Kalten Krieg, vor allem auch Dank der Entstehung der EG als machtpolitischer Faktor auf der internationalen Bühne und der folgenden Neuformulierung der Regulierung des weltweiten Handels. Das Konzept der Schweiz, die Verbundenheit auf dem Gebiet des internationalen Handels in der Kennedy-Runde des GATT und bei der europäischen Integration mit der EG als Kernstück zu nehmen, war 1972 mehrheitlich ausgereizt, legte aber mit seiner Mischform aus bi- und multilateralen langjährigen Verhandlungsmethoden einen neuen Standard für die Zukunft.

Die Analyse widmete sich im übergeordneten Rahmen dem Spannungsfeld von regionaler und globaler Integration. Es konnte aufgezeigt werden, dass die Schweiz im Handlungsrahmen einer Koalition als kleines Land mit einem relativ grossen wirtschaftlichen Potenzial mehr erreichen kann als im Alleingang. Das Prinzip der Meistbegünstigung ist in den 1960er-Jahren endgültig wichtiger geworden als eine rein bilaterale Regelung internationaler Beziehungen. Durch die Verknüpfung unterschiedlicher Themenbereiche verstärkt sich der Faktor der gegenseitigen Legitimierung von innen- und aussenpolitischen Vorgängen. Integration auf globaler wie regionaler Ebene muss mit dem Ziel geführt werden, Sicherheit, politische Stabilität, Prosperität und gesellschaftlichen Wandel zu erwirken. Es gibt daher heute in vielen Fragen keinen reinen Bilateralismus mehr. Die Schweiz sollte den Multilateralismus nutzen, wie er in den 1960er-Jahren definitiv etabliert wurde. Die Variationsbreite von bi- und multilateralen Verhandlungsmöglichkeiten aktiv und offensiv auszuloten, war damals einer der Hauptpunkte von Schaffner, Weitnauer und Jolles in der Strategiebildung zur schweizerischen Handelspolitik. Auch im Hinblick auf eine zukünftige Gesamtregelung mit der EU ergibt sich dadurch eine Reihe von Optionen, die einen aktiven Denkprozess unterstützen können.

# 6. ANHANG

## 6.1. Verzeichnis der Grafiken, Tabellen, Abbildungen

Grafik 1.1:	Analyserahmen Kennedy-Runde, 1963 - 1967 . . . . .	4
Grafik 1.2:	Analyserahmen Freihandelsabkommen Nichtbeitrittskandidaten der EG, 1969 - 1972 . . . . .	5
Grafik 2.1:	Schweizerisches Zollniveau in Prozent der Belastung, 1900 - 2000 . . . . .	16
Grafik 2.2:	Schweizerisches Zollniveau in Prozent der Belastung und Anteil Zölle an den Bundeseinnahmen in Prozent, im Vergleich, 1900 - 2000 . . . . .	25
Tabelle 2.1:	Exporte und Importe der Schweiz nach Regionen in Prozent, 1957 - 1978 . . . . .	17
Tabelle 2.2:	Exporte und Importe der Schweiz nach Branchen in Prozent, 1957 - 1978 . . . . .	18
Tabelle 3.1:	Offerten der Schweiz und der EWG in der Kennedy-Runde im Vergleich, 1964 . . . . .	71
Tabelle 3.2:	Aufgliederung der schweizerischen Agrarimporte nach Schutzbedürfnis, 1963 . . . . .	95
Abbildung 3.1:	Abschlusskonferenz Kennedy-Runde Mai 1967 . . . . .	142
Abbildung 3.2:	Albert Weitnauer im Ratsaal des Bundeshauses, 1967 . . . . .	147
Abbildung 4.1:	Die Verhandlungsdelegation der Schweiz beim Freihandelsabkommen mit der EG, 1970 . . . . .	237
Abbildung 4.2:	Paul R. Jolles beobachtet Bundesrat Ernst Brugger bei der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit der EG, 1972 . . . . .	319



## 6.2. **Abkürzungsverzeichnis**

AA	Auswärtiges Amt BRD
ASP	American Selling Price
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit des EVD
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft BRD
BRB	Bundesratsbeschluss
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei (seit 1970)
ICC	International Chamber of Commerce
DV	Delegiertenversammlung
EDI	Eidgenössisches Department des Innern
EFTA	European Free Trade Association
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
EVD	Eidgenössischen Volkswirtschaftliches Departement
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZU	Europäische Zahlungsunion
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FO	Foreign Office Grossbritannien
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GV	Generalversammlung
HSG	Hochschule St. Gallen
IWF	Internationaler Währungsfonds
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECE	Organisation Européenne de Coopération Economique
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SNB	Schweizerische Nationalbank
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe
USA	United States of America
WEU	Westeuropäische Union
WTO	World Trade Organization

### 6.3. Chronologie

1817	Ricardo-Theorem der komparativen Kostenvorteile
1846	Abschaffung der Getreidezölle in Grossbritannien
1849/51	Einführung des nationalen Zolltarifs Schweizer Bundesstaat
1860	Cobden-Chevalier Freihandelsvertrag zwischen Grossbritannien und Frankreich
1870	Gründung Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein (Vorort)
1874	Errichtung der Handelsabteilung beim Bund
1879	Gründung Schweizerischer Gewerbeverband
1884-1887, 1891, 1902, 1921	Zolltarifnovellen
1897	Gründung Schweizerischer Bauernverband
1914-1918	Erster Weltkrieg
1931	Clearing-Abkommen mit Deutschland
1936	Bilaterales Handelsabkommen mit USA
1936	Abwertung Schweizer Franken
1939	Ständige Verhandlungsdelegation mit den Achsenmächten, aus der 1945 die Ständige Wirtschaftsdelegation hervorgeht
1939-1945	Zweiter Weltkrieg
1947, 5. Juni	Verkündung Marshallplan
1948, 1. Januar	Inkrafttreten GATT
1948, 16. April	Gründung der OECE
1950, 1. Juli	Errichtung der EZU
1957, 25. März	Gründung der EWG
1958, 22. November	Provisorischer GATT-Beitritt der Schweiz
1958, 27. Dezember	Auflösung der EZU
1960, 4. Januar	Gründung der EFTA
1960, 14. Dezember	Gründung der OECD
1961, 9. August	Erstes EWG-Beitrittsge such Grossbritanniens
1961, 15. Dezember	Assoziationsge such der Schweiz bei der EWG
1962, 24. September	Assoziationserklärung in Brüssel bei der EWG
1963, 14. Januar	Pressekonferenz Charles de Gaulle
1963, 16.-21. Mai	GATT-Vorbereitungskonferenz Kennedy-Runde
1964, 4.-6. Mai	GATT-Eröffnungskonferenz Kennedy-Runde
1966, 1. April	Vollmitgliedschaft der Schweiz im GATT
1967, 10. Mai	Zweites EWG-Beitrittsge such Grossbritanniens
1967, 16. Mai	Abschluss der Kennedy-Runde im GATT
1969, 1.-2. Dezember	EG-Gipfelkonferenz in Den Haag
1970, 10. November	Erklärung in Brüssel bei der EG für besondere Beziehungen
1972, 22. Juli	Abschluss und Unterzeichnung des Freihandelsabkommens EG
1972, 3. Dezember	Volksabstimmung Freihandelsabkommen EG
1973, 1. Januar	Inkrafttreten des Freihandelsabkommens der EG mit der Schweiz

## 6. Anhang

1973- dato	Floating Schweizer Franken
1973-1979	Tokio-Runde im GATT
1984	EG-EFTA-Ministerkonferenz in Luxemburg
1986-1994	Uruguay-Runde im GATT
1989	Versicherungsabkommen Schweiz-EG
1992	EG-Beitritts-gesuch Schweiz
1992	EWK-Abstimmung
1993	Gründung EU
1994	Gründung WTO
2001- dato	Doha-Runde der WTO

#### 6.4. Personenregister mit Funktionsangabe

Name	Land	Funktion während Untersuchungszeitraum
<b>A</b>		
Adenauer, Konrad	BRD	Bundeskanzler 1949-63
Aebi, Peter	CH	1. Sekretär Vorort 1939-66, Vorortdirektor 1966-70
Arioli, Silvio	CH	Handelsabteilung Rechtsberater ab 1968
Aschinger, Franz	CH	Journalist, Professor HSG
<b>B</b>		
Bachmann, Hans	CH	Ökonom, Professor HSG
Baldwin, Robert E.	USA	ökonomischer Berater Special Trade Representative
Ball, George W.	USA	Stellvertretender Aussenminister 1961-66
Barre, Raymond	F	EG-Kommissar Wirtschaft und Finanzen 1967-73
Bator, Francis	USA	Wirtschaftsberater Weisses Haus 1964-68
Bauer, Gérard	CH	Präsident Verband der Schweizer Uhrenindustrie 1958-77
Beck, Marcel	CH	Historiker, Professor
Bindschedler, Rudolf L.	CH	Rechtsberater EPD 1961-80
Binswanger, Hans Christoph	CH	Ökonom, Professor HSG
Blumenthal, Michael	USA	Delegationsleiter GATT 1963-67
Boegner, Jean-Marc	F	Ständiger Vertreter E(W)G 1961-72
Böhler, Eugen	CH	Ökonom, Professor
Bonvin, Roger	CH	Bundespräsident 1966 (Bundesrat 1962-73)
Bosshardt, Alfred	CH	Ökonom, Professor HSG
Bradley, Omar N.	USA	VR-Präsident Bulowa Watch Company 1958-73
Brandt, Willy	BRD	Aussenminister 1966-69, Bundeskanzler 1969-74
Braun, Sigismund von	BRD	Staatssekretär AA 1970-72
Breitenmoser, Albin	CH	Nationalrat CVP 1968-72
Bretscher, Willy	CH	Chefredaktor NZZ 1933-67, Nationalrat FDP 1951-67
Brugger, Ernst	CH	Bundesrat EVD 1970-78
Brunet, Jean-Pierre	F	Leiter Abt. Wirtschaftspolitik Aussenministerium ab 1966
Bundy, McGeorge	USA	Nationaler Sicherheitsberater Weisses Haus 1961-66
Burin de Roziers, Etienne	F	Ständiger Vertreter EG 1972-75
<b>C</b>		
Caillat, Claude	CH	Botschaftsrat Paris 19(62)-67, Botschafter OECD Paris 1967-69, Botschafter Den Haag 1969-74
Celio, Nello	CH	Bundesrat EFZD 1968-73
Cecchini, Paolo	I	Unterhändler EG Freihandelsabkommen 1970-72
Coulson, John	GB	EFTA-Generalsekretär 1965-72
Couve de Murville, Maurice	F	Aussenminister 1958-68

## 6. Anhang

Name	Land	Funktion während Untersuchungszeitraum
<b>D</b>		
Dahrendorf, Ralf	BRD	EG-Kommissar Auswärtige Beziehungen 1970-74
Davignon, Etienne	BEL	Botschafter
Debré, Michel	F	Aussenminister 1968-69, Verteidigungsminister 1969-74
Deniau, Jean-Francois	F	EG-Kommissar 1967-72, Delegierter für die Freihandelsabkommen
Dillon, Douglas	USA	Stellvertretender Aussenminister 1959-60
Duft, Emil	CH	Nationalrat Christlich-Soziale Partei 1947-67
Dunkel, Arthur	CH	Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge 1967-79
Dupont, Pierre	CH	Botschafter Paris 1967-77
<b>E</b>		
Eberle, William D.	USA	Special Trade Representative 1971-74
Eckenstein, Christoph	CH	Informationsleiter Freihandelsabkommen 1970-72
Eisenring, Paul	CH	Nationalrat CVP 1963-91
Erhard, Ludwig	BRD	Bundesminister für Wirtschaft 1949-63, Bundeskanzler 1963-66
<b>F</b>		
Feller, Max	CH	Leiter Integrationsbüro 1969-70, Botschafter Luxemburg 1970-
Figgures, Frank E.	GB	EFTA-Generalsekretär 1960-65
Fischer, Otto	CH	Direktor Schweizerischer Gewerbeverband 1963-79
Fortas, Abe	USA	Anwalt Mandat für die Schweiz in Washington 1964-65
Fulbright, James W.	USA	Senator 1944-74
Furgler Kurt	CH	Nationalrat CVP 1955-71, Bundesrat 1971-86
<b>G</b>		
Gaulle, Charles de	F	Staatspräsident 1958-69
Gilbert, Carl	USA	Special Trade Representative 1969-71
Giscard d'Estaing, Valéry	F	Finanzminister 1962-66 und 1969-72
Graber, Pierre	CH	Aussenminister 1970-78
Grübel, Albert	CH	Direktor BIGA 1969-74
<b>H</b>		
Haberler, Gottfried	USA	Ökonom, Professor
Hallstein, Walter	BRD	E(W)G-Kommissionspräsident 1958-67
Harkort, Günther	BRD	Botschafter bei den EG 1961-65, Staatssekretär AA 1965-70
Harmel, Pierre	BEL	Aussenminister 1966-70
Hartogh, Karel	NL	Generaldirektor Aussenministerium
Heath, Edward	GB	Premierminister 1970-74



## 6. Anhang

Name	Land	Funktion während Untersuchungszeitraum
Herter, Christian A.	USA	Special Trade Representative 1962-66
Hijzen, Theodorus	NL	E(W)G-Chefunterhändler GATT, Direktor Handelspolitik
Homberger, Heinrich	CH	Vorortdirektor 1939-65
I		
Iselin, Jürg	CH	Leiter Integrationsbüro 1966-68
J		
Jacobi, Klaus	CH	Mitarbeiter EVD 1961-72
Jeanrenaud, Louis	CH	Delegierter Schweizerischer Bauernverband -1971
Jolles, Paul R.	CH	Chef Integrationsbüro 1958-66, Direktor Handelsabteilung / Bundesamt für Aussenwirtschaft 1966-84
Johnson, Lyndon B.	USA	Präsident 1963-68
Juri, René	CH	Direktor Schweizerischer Bauernverband 1958-87
K		
Keller, Paul	CH	Journalist
Kennedy, John F.	USA	US-Präsident 1961-63
Kergorlay, Roland de	BEL	Unterhändler EG Freihandelsabkommen 1970-72
Kiesinger, Hans Georg	BRD	Bundeskanzler 1966-69
Kissinger, Henry	USA	Sicherheitsberater Weisses Haus 1969-74
Koechlin, Carl	CH	Vorortspräsident 1952-64
Kreisky, Bruno	AUT	Aussenminister 1959-66, Bundeskanzler 1970-83
L		
Lacher, Hans	CH	Botschafter Köln 1969-74
Lademann, John	CH	Direktor SNB
Lahr, Rolf	BRD	Staatssekretär AA 1961-69
Languetin, Pierre	CH	Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge 1966-76
Lindt, August	CH	Botschafter Washington 1960-62, Botschafter Moskau 1966-68
Long, Olivier	CH	Leiter der Delegation bei der EFTA 1960-66, Botschafter London 1967-68, GATT-Generalsekretär 1968-80
Luns, Joseph	NL	Aussenminister 1952-1971
M		
Malfatti, Franco Maria	I	EG-Kommissionspräsident 1970-72
Mansholt, Sicco	NL	EG-Kommissar 1958-72
Marti, Hans	CH	Mitarbeiter Handelsabteilung
McNamara, Robert	USA	Verteidigungsminister 1961-68
Meyer-Marsilius, Hans Joachim	CH	Direktor Handelskammer Deutschland-Schweiz

## 6. Anhang

Name	Land	Funktion während Untersuchungszeitraum
Micheli, Pierre	CH	Generalsekretär EPD 1961-71
Mills, Wilbur D.	USA	Senator 1939-77
Montan, Nils	SWE	Verhandlungsleiter skandinavische Länder GATT
Moro, Aldo	I	Aussenminister 1969-74
Müller-Armack, Alfred	BRD	Ehemaliger Staatssekretär AA
N		
Neef, Fritz	BRD	Staatssekretär BMWi 1963-68
Nixon, Richard	USA	Präsident 1969-74
O		
O'Neill, Con	GB	Leitender Diplomat Foreign Office
P		
Peterson, Peter G.	USA	Berater Handelspolitik Weisses Haus ca. 1970-72
Pompidou, Georges	F	Staatspräsident 1969-74
Probst, Raymond	CH	Delegierter für Handelsverträge 1966-76
R		
Renggli, Paul	CH	Direktor ASUAG
Renschler, Walter	CH	Nationalrat SP 1967-87, Präsident Europa-Union 1968-72
Reyhl, Erich	CH	Journalist
Rey, Jean	BEL	Kommissar für auswärtige Angelegenheiten 1958-67 (Leiter GATT-Verhandlungen), EG-Kommissionspräsident 1967-70
Robinson, John A.	GB	Leiter Integrationsbüro
Rostow, Walt W.	USA	Sicherheitsberater Weisses Haus 1961-69
Roth, William M.	USA	Stv. Special Trade Representative 1963-65, Special Trade Representative 1966-68
Rothenbühler, Fritz	CH	Vorortssekretär 1952-70, Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge 1970ff.
Roux, Jacques	F	Botschafter Bern 1969-71
Rusk, Dean	USA	Aussenminister 1961-69
S		
Sachs, Hans-Georg	BRD	Ständiger Vertreter E(W)G 1965-73
Salis, Jean Rudolf von	CH	Historiker, Professor
Schaetzel, Robert J.	USA	Botschafter bei der EG 1966-72
Schaffner, Hans	CH	Bundesrat EVD 1961-69, Altbundesrat 1970ff.
Scheel, Walter	BRD	Aussenminister 1969-74
Schiller, Karl	BRD	Bundesminister für Wirtschaft 1966-72
Schmelzer, Norbert	NL	Aussenminister 1971-73
Schnyder, Felix	CH	Botschafter Washington 1966-75
Schöllhorn, Johann	BRD	Staatssekretär BMWi 1967-72

## 6. Anhang

Name	Land	Funktion während Untersuchungszeitraum
Schröder, Gerhard	BRD	Aussenminister 1961-66
Schumann, Maurice	F	Aussenminister 1969-73
Schwarzenbach, James	CH	Nationalrat Republikaner
Soames, Christopher	GB	Botschafter Paris 1968-72
Soldati, Agostino	CH	Botschafter Paris 1961-66
Spinelli, Altiero	I	EG-Kommissar 1970-76
Spühler, Willi	CH	Aussenminister 1966-69
Stans, Maurice	USA	Handelsminister 1969-72
Stopper, Edwin	CH	Direktor Handelsabteilung 1961-66, Präsident SNB 1966-74
Stranner, Henri	CH	Journalist
T		
Thalmann, Jörg	CH	Journalist
Thomson, George	GB	„Europaminister“ (Chancellor of the Duchy of Lancaster ) 1969-70
Thorn, Gaston	LUX	Aussenminister 1969-80
Tscharner, Benedikt von	CH	Mitarbeiter Handelsabteilung 1964-67, Mitarbeiter Schweizerische Mission bei den EG 1967-69, Leiter Integrationsbüro 1970-73
Tschudi, Hans-Peter	CH	Bundesrat EDI 1959-73
Trezise, Philip H.	CH	State Department Wirtschaftsabteilung
Troendle, Max	CH	Botschafter Köln 1964-69
Tuthill, John W.	USA	Botschafter bei der EWG 1962-66
W		
Wahlen, Friedrich T.	CH	Aussenminister 1961-65
Waldheim, Kurt	AUT	Aussenminister 1968-70
Weber, Max	CH	Nationalrat SP
Weitnauer, Albert	CH	Delegierter des Bundesrats für Handelsverträge 1959-71, Botschafter London 1971-75
Wellenstein, Edmund	NL	Leiter Task Force EG-Kommission für Freihandelsabkommen 1970-72
Werner, Pierre	LUX	Premier- und Finanzminister 1959-74
Wilson, Harold	GB	Premierminister 1964-70
Winterberger, Gerhard	CH	Direktor Vorort 1970-87
Wittwer, Charles-Maurice	CH	Direktor Schweizerische Uhrenkammer
Wormser, Olivier	F	Leiter Abt. Wirtschaftspolitik Aussenministerium 1954-66
Wurth, Paul H.	CH	Chef Schweizerische Mission bei den EG 1959/63-74
Wyndham White, Eric	GB	Generalsekretär GATT 1948-68
Z		
Zehnder, Alfred	CH	Botschafter Washington 1963-66
Zeller, Willy	CH	Journalist NZZ

# 7. BIBLIOGRAPHIE UND QUELLENBESTÄNDE

## 7.1. Archive

### Schweiz

<i>AfZ</i>	<i>Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich</i>
NL Homberger	Nachlass Heinrich Homberger
NL Jolles	Nachlass Paul R. Jolles (Signaturangaben vor 2010)
NZZ-Archiv	Sachthemenarchiv Neue Zürcher Zeitung
NL Troendle	Nachlass Max Troendle
IB Vorort-Archiv	Institutioneller Bestand Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins (Signaturangaben vor 2010)
NL Weitnauer	Nachlass Albert Weitnauer (Signaturangaben vor 2010)
IB Wf-Archiv	Institutioneller Bestand Pressedokumentationssammlung Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft

<i>BAR</i>	<i>Bundesarchiv Bern</i>
E2210.1(-)	Schweizerische Mission bei den EG in Brüssel
E2210.8(-)	Schweizerische Delegation bei der EFTA und dem GATT in Genf
E7110, E7113(-)	Eidgenössisches Volkswirtschaftliches Departement
E5001 G 1985/218	Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung

<i>SBV</i>	<i>Schweizerischer Bauernverband, Brugg</i>
	Protokolle Leitender Ausschuss und Grosser Vorstand

<i>SNB</i>	<i>Schweizerische Nationalbank, Zürich</i>
	Protokolle Direktion

### Belgien

<i>HAEC</i>	<i>Historical Archives European Commission, Brüssel</i>
BAC	Akten der E(W)G-Kommission

### Italien

<i>HAEU</i>	<i>Historical Archives European Union, Florenz</i>
BAC	Akten der E(W)G-Kommission
SGCICEE	Akten Interministerielles Komitee für die Zusammenarbeit in Europa, Frankreich
KM	Nachlass Klaus Meyer, Generalsekretariat EG
MAEF	Kopienbestand des französischen Aussenministeriums

## 7. Bibliographie

### Deutschland

<i>BAR Koblenz</i>	<i>Bundesarchiv Koblenz</i>
B 102	Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi)
B 136	Bundeskanzleramt
N 1266 NL Hallstein	Nachlass Walter Hallstein
<i>AA</i>	<i>Auswärtiges Amt, Berlin</i>
B 20-200	Politische Abteilung Integrationspolitik

### Frankreich

<i>AMAE</i>	<i>Archives Ministère des Affaires Etrangères, La Courneuve Paris</i>
77	Direction des Affaires Economiques et Financières
	1961-1966: Handakten Wormser MF (Leiter Wirtschaftsabteilung)
72	Akten Aussenministerium

### Grossbritannien

<i>PRO</i>	<i>Public Record Office, London</i>
BT	Board of Trade
CAB	Cabinet Papers
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FO	Foreign Office

### USA

<i>JFKL</i>	<i>John F. Kennedy Library, Boston Massachusetts</i>
Ball Papers	Nachlass George W. Ball
Fenn Papers	Nachlass Dann Fenn
Herter Papers	Nachlass Christian A. Herter
National Security Files	Akten Nationaler Sicherheitsrat
White House Central Subject Files	Akten John F. Kennedy, Weisses Haus

<i>LBJL</i>	<i>Lyndon B. Johnson Library, Austin Texas</i>
Administrative History Office of the Special Representative for Trade Negotiations	(Dokumentensammlung)
Ball Papers	Nachlass George W. Ball
Bator Papers	Nachlass Francis Bator
National Security Files	Akten Nationaler Sicherheitsrat
Papers of LBJ President	Nachlass Weisses Haus Lyndon B. Johnson
Roth Papers	Nachlass William M. Roth
Anthony M. Solomon Papers	Nachlass Anthony M. Solomon
White House Office Files of De Vier Pierson	Nachlass De Vier Pierson



## 7. Bibliographie

*RNPL* *Richard Nixon Presidential Library, Yorba Linda California*  
National Security Council Files Akten Nationaler Sicherheitsrat  
White House Central Files Akten Weisses Haus Richard Nixon

### Oral History – Beiträge und Zeitzeugenbefragungen

AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 23: Alfred Zehnder, 16.8.1977  
AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 38: Albert Weitnauer, 9.12.1981  
AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 62: Hans Schaffner, 29.10.1986  
AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 65: Arnold F. Kaech, 27.5.1987  
AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 81: Raymond Probst, 24.10.1990  
AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 100: Paul R. Jolles, 26.10.1994  
AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 105: Albert Grübel, 25.10.1995  
AfZ TA Kolloquium FFAfZ Nr. 113: Kurt Furgler, 8.4.1998  
HAEU INT 767: Jean-Francois Deniau vom 3. und 10.11.2004  
Korrespondenz mit Franz Blankart und Benedikt von Tscharnier, 2013

### Quelleneditionen und Online-Lexika (Stand 2016)

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland.  
Hg.: Institut für Zeitgeschichte  
Foreign Relations of the United States, 1961-1976  
Bundeskabinettsprotokolle, [www.bundesarchiv.de](http://www.bundesarchiv.de)  
DDS [www.dodis.ch](http://www.dodis.ch) Diplomatische Dokumente der Schweiz  
GATT, Biografien [www.ru.nl/politicologie/koppeling/reinalda/io-bio-biographical/](http://www.ru.nl/politicologie/koppeling/reinalda/io-bio-biographical/)  
GATT Digital Library [www.gatt.stanford.edu](http://www.gatt.stanford.edu), 1947-1994  
HLS [www.hls.ch](http://www.hls.ch) Historisches Lexikon der Schweiz

## 7.2. Zeitgenössische Veröffentlichungen und Erinnerungen

Aschinger, Franz und Willy Zeller: Die Schweiz und die EWG. Versuch einer Standortbestimmung. NZZ-Schriften zur Zeit, Nr. 4. Zürich 1968.

Aussenwirtschaftsberichte des Bundesrates (1961 bis 2006).

Ayberk, Ural: *La méthode de négociation dans le Kennedy Round*. In: Norbert Kohlhase und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 161-174.

AZ-Zürich Nr. 106 vom 8.5.1971: „es grüsst: Die Corsair-Lobby“.

Bachmann, Hans: Kennedy-Programm und Null-Liste. In: Aussenwirtschaft 17. Jg. Heft IV, Zürich / St.Gallen Dezember 1962, S. 408-424.

Badener Tagblatt vom 1.8.1972.

Badener Tagblatt Nr. 235 vom 9.10.1971.

Bairoch, Paul: *Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIXe siècle*. Paris 1976.

Ball, George W.: *The Past Has Another Pattern. Memoirs*. New York / London 1982.

Basler Nachrichten vom 22.9.1972.

Basler Nachrichten vom 29.8.1972.

Basler Nachrichten vom 28.7.1972.

Basler Nachrichten Nr. 252 vom 24.7.1972.

Basler Nachrichten vom 20.7.1972.

Basler Nachrichten Nr. 242 vom 12.7.1972.

Basler Nachrichten vom 7.7.1972.

Basler Nachrichten vom 5.-6.9.1970: Artikel Peter Dürrenmatt.

Basler Nachrichten vom 29.12.1969, 7., 10./11. und 16.1.1970.

Basler Nachrichten vom 25.11.1969.

Basler Nachrichten vom 25.10.1969.

Basler Nachrichten Nr. 13 vom 10.1.1968.

Basler Nachrichten vom 15./16.7.1967.

Basler Nachrichten Nr. 200 vom 16.5.1967.

Basler Nachrichten Nr. 254 vom 19./20.6.1965.

## 7. Bibliographie

- Basler Nachrichten Nr. 520 vom 7./8.12.1963.
- Basler Nachrichten Nr. 136 vom 30./31.3.1963.
- Basler Nachrichten Nr. 84 vom 25.2.1963.
- Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 17.11.1971 über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969-1971.
- Bericht des Bundesrats: Die Entwicklung der europäischen Integrationsbestrebungen und die Haltung der Schweiz, 11.8.1971.
- Berner Tagblatt vom 9.10.1972.
- Berner Tagblatt vom 21.9.1972.
- Berwert, Peter: Export und Wirtschaftswachstum. Der Fall der Schweiz. Bern / Frankfurt a. M. / Las Vegas 1977.
- Bhagwati, Jagdish. *Trade, Tariffs and Growth. Essays in International Economics*. Massachusetts 1969.
- Bhagwati, Jagdish: *The Pure Theory of International Trade. A Survey*. In: Jagdish Bhagwati. *Trade, Tariffs and Growth. Essays in International Economics*. Massachusetts 1969, S. 3-122.
- Bindschedler, Rudolf L.: Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik. Auszug Schweizer Monatshefte April 1963.
- Binswanger, Hans Christoph und Reinhardt Büchi: Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik. In: Alois Riklin, Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.): *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern / Stuttgart 1975, S. 693-717.
- Binswanger, Hans Christoph und Hans Mayrzedt (Hg.): *Die Neutralen in der Europäischen Integration. Kontroversen, Konfrontationen, Alternativen*. Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Aussenpolitik und Internationale Beziehungen. Band 5. Wien 1970.
- Binswanger, Hans Christoph und Walter Brodmann: Die Auswirkungen eines schweizerischen EWG-Beitritts auf Produzenten, Konsumenten und Staatshaushalt im Agrarsektor der schweizerischen Volkswirtschaft. In: *Aussenwirtschaft*, 23. Jg. Heft I, März 1968, S. 87-112.
- Binswanger, Hans Christoph und Walter Brodmann: Die schweizerische Landwirtschaft und die EWG. In: *Aussenwirtschaft*. Sondernummer Integration. Zürich / St. Gallen September 1967, S. 269-304.
- Binswanger, Hans Christoph: Die fiskalischen Auswirkungen eines innereuropäischen Zollabbaus. In: *Aussenwirtschaft*. Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen. Heft IV, Zürich / St. Gallen Dezember 1959, S. 312-320.
- Blick vom 3.8.1968.
- Blick vom 25.11.1967.

## 7. Bibliographie

- Bosshardt, Alfred: Eine schweizerische Standortbestimmung vor einem amerikanischen Auditorium: Die Schweiz und die EWG. In: Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen. 19. Jg., Heft II, Zürich / St. Gallen 1964, S. 132-144.
- Bosshardt, Alfred: Das Problem der volkswirtschaftlichen Kosten einer handelspolitischen Isolierung der Schweiz. In: Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen. 18. Jg., Heft III, Zürich / St. Gallen 1963, S. 245-258.
- Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 24.9.1979 über die in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Tokio-Runde) erzielten Ergebnisse.
- Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 16.8.1972: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Europäischen Gemeinschaften. Texte der Abkommen und der zusätzlichen Dokumente.
- Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 15.9.1967 über die Genehmigung der im Rahmen der sechsten Handels- und Zollkonferenz des GATT (Kennedy-Runde) abgeschlossenen Übereinkommen.
- Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 10.5.1966.
- Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 14.9.1962 über die Genehmigung der Zollabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.
- Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung vom 20.3.1959 zur Zolltarifrevision und den dazugehörigen internationalen Vereinbarungen.
- Bratschi, Peter: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT). Handbuch für Praktiker. Zürich 1973.
- Büchi, Reinhardt: *Les relations économiques entre la Communauté Européenne et la Suisse dans le Kennedy Round*. In: Norbert Kohlhase und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 25-47.
- Bulletin Nr. 3 Juni 1965 des Schweizerischen Bankvereins. Zu den Entwicklungstendenzen der schweizerischen Aussenwirtschaft, S. 45-55.
- Coombes, David: *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C.* London 1970.
- Curtis, Thomas B. und John Robert Vastine Jr.: *The Kennedy Round and the Future of American Trade*. New York 1971.
- Curzon, Gerard und Victoria Curzon: *The Management of Trade Relations in the GATT*. In: Andrew Shonfield (Hg.): *International Economic Relations of the Western World 1959-1971. Vol. 1 Politics and Trade*. London / New York / Toronto 1976, S. 143-283.
- Curzon, Gerard: *Multilateral Commercial Diplomacy. An Examination of the Impact of the General Agreement on Tariffs and Trade on National Commercial Policies and Techniques*. Thèse Université de Genève. London 1965.

## 7. Bibliographie

- Der Bund Nr. 244 vom 12.10.1970.
- Der Bund Nr. 269 vom 17.11.1969.
- Der Bund vom 14.1.1968.
- Der Bund Nr. 183 vom 28.6.1967.
- Der Landbote vom 10.10.1972.
- Der Landbote vom 26.8.1972.
- Der Landbote Nr. 84 vom 12.4.1972.
- Der Republikaner Nr. 13 vom 15.9.1972.
- Der Republikaner vom 25.8.1972.
- Der Republikaner vom 7.1.1972.
- Der Republikaner vom 30.11.1970.
- Der Volkswirt Nr. 35 vom 28.8.1970: Artikel Ralf Dahrendorf.
- Diebold, William Jr. und Helena Stalson: Die Handelsvorschläge der amerikanischen Regierung.  
In: Europa-Archiv Folge 10, Frankfurt a.M. 25.5.1962, S. 339-352.
- Die Ostschweiz vom 11.12.1968.
- Die Tat vom 15.7.1972.
- Die Weltwoche vom 21.2.1973.
- Die Weltwoche Nr. 34 vom 23.8.1972.
- Die Weltwoche Nr. 31 vom 2.8.1972.
- Die Weltwoche vom 9.7.1971.
- Die Weltwoche Nr. 1 vom 8.1.1971.
- Die Weltwoche vom 21.7.1967.
- Die Weltwoche vom 7.7.1967.
- Die Weltwoche Nr. 1690 vom 1.4.1966.
- Die Weltwoche Nr. 1573 vom 2.1.1964.
- EFTA: Die Auswirkungen der EFTA und der EWG auf den Handel 1959-1967. Genf 1972.
- Erbe, René: Helvetia – schrumpf Dich krank! Oder die Folgen des überbewerteten  
Schweizerfrankens. Basel 1976.
- Europa-Archiv: „Offene Partnerschaft“. Ein neues Aussenhandelsprogramm der  
Vereinigten Staaten. Folge 7, 10.4.1962, Frankfurt a.M., S. 189-200.



## 7. Bibliographie

- Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Freihandelsabkommen: Auszug aus dem amtlichen Bulletin der Bundesversammlung, Verhandlungen des Nationalrats vom 20.-25.9.1972, S. 1434-1515, Sekretariat der Bundesversammlung, Bern Oktober 1972.
- Europäische Wirtschaftsgemeinschaft Freihandelsabkommen: Auszug aus dem amtlichen Bulletin der Bundesversammlung, Verhandlungen des Ständerats vom 27.9.1972, S. 625-658, Sekretariat der Bundesversammlung, Bern Oktober 1972.
- Europa-Union: Europa. Schweizerische Zeitschrift für europäische Fragen, August 1972.
- Evans, John W.: *The Kennedy Round in American Trade Policy. The Twilight of the GATT?* Harvard 1971.
- Evans, John W.: *U.S. Trade Policy. New Legislation for the Next Round.* New York 1967.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) Nr. 39 vom 15.2.1963.
- Fédération Horlogère Suisse: Die amerikanisch-schweizerischen Uhrenbeziehungen in den Jahren 1930-1967. Biel Januar 1967.
- Finanz-Revue vom 1.10.1970: Ansprache Alfred E. Sarasin, Präsident der Schweizerischen Bankiervereinigung am Schweizerischen Bankiertag in Montreux.
- Fischer, Otto: Das Gewerbe zum Abkommen mit der EWG. Sonderdruck aus Nr. 40-42 der Schweizerischen Gewerbe-Zeitung vom Oktober 1972.
- Frantz, Ulrich: 25 Jahre Welthandelspolitik. Ziele und Ergebnisse des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen „GATT“ von 1948-1973. Berlin 1975.
- GATT: *Protocole d'Accession de la Suisse à l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce.* 1.4.1966. Genf.
- GATT: *Second Procès-Verbal Extending the Declaration on the Provisional Accession of the Swiss Confederation to the General Agreement on Tariffs and Trade.* 30.10.1964 Genf.
- GATT: *Procès-Verbal Extending the Declaration on the Provisional Accession of the Swiss Confederation to the General Agreement on Tariffs and Trade.* 8.12.1961 Genf.
- GATT: *Declaration on the Provisional Accession of the Swiss Confederation to the General Agreement on Tariffs and Trade.* 22.11.1958 Genf.
- GATT: *Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts (Haberler Report).* Genf Oktober 1958.
- Gazette de Lausanne vom 15.11.1970.
- Gazette de Lausanne vom 8.10.1969.
- Handelskammer Deutschland-Schweiz: Ergebnisvergleich Kennedy-Runde und Diskriminierungsbericht Deutschland-Schweiz. Zürich Juni 1967.
- Handel und Wirtschaft Nr. 119 vom 2.5.1963.
- Homberger, Heinrich: Schweizerische Handelspolitik im Zweiten Weltkrieg. Ein Überblick auf Grund persönlicher Erlebnisse. 2. Aufl. 1997 (1970).

## 7. Bibliographie

- Homberger, Heinrich: Schweizerische Handelspolitik im Wandel der Zeiten.  
Eine Standortbestimmung. Referat der DV des SHIV vom 18.9.1965. Hg.: OSEC Nr. 69.  
Zürich / Lausanne 1965.
- Hudec, Robert E.: *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*.  
New York / Washington / London 1975.
- Kleitz, Anthony: *Le secteur chimique et les rapports CEE-Suisse*. In: Norbert Kohlhasse  
und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*.  
Lausanne 1974, S. 121-136.
- Kock, Karin: *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*. Stockholm 1969.
- Kohlhasse, Norbert und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans  
le Kennedy Round*. Lausanne 1974.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Schweiz und die Gemeinschaft.  
Brüssel 1980.
- Krämer, Hans R.: Die EFTA und die Vorschläge für einen „Brückenschlag“.  
In: Europa-Archiv Folge 20, Frankfurt a.M. 25.10.1965, S. 773-780.
- Liebich, Ferdinand K.: Die Kennedy Runde. Eine Analyse des weltweiten Genfer  
Zollsenkungsabkommens. Freudenstadt 1968.
- Lutz, Christian: Der handelspolitische Brückenschlag in Westeuropa.  
In: Europa-Archiv, Nr. 27, 1972, Heft 16, S. 549-558.
- Luzerner Neueste Nachrichten vom 17.11.1969.
- Iklé, Fred C.: *How Nations Negotiate*. New York 1968.
- Jacobi, Klaus: Die Kennedy-Runde des GATT und die Schweiz. Sonderabdruck aus  
„Schweizer Monatshefte“, 44. Jahr, Heft 4, Juli 1964, S. 287-312.
- Johnson, Harry G. : *The Theory of International Trade*. In: Paul A. Samuelson (Hg.):  
*International Economic Relations. Proceedings of The Third Congress of the International  
Economic Association*. 3. Aufl. Trowbridge / Wiltshire 1972, S. 55-85.
- Jolles, Paul R.: Die Schweiz und die neue Phase des Integrationsproblems. Vortrag vor der  
DV der FDP Schweiz am 27.4.1963 in Bern. In: Politische Rundschau. Zeitschrift  
für Kultur, Politik und Wirtschaft. Nr. 6-8 1963. 42. Jg. Hg. FDP. Biel / Bern.
- Journal of Commerce (NY) vom 13.1.1967.
- Metzger, Stanley D.: *Trade Agreements and the Kennedy Round. An Analysis of the Economic,  
Legal and Political Aspects of the Trade Expansion Act of 1962 and the Prospects  
for the Kennedy Round of Tariff Negotiations*. Fairfax 1964.
- Nagy, Nicolas: *Les relations entre la Suisse et la CEE en matière horlogère*.  
In: Norbert Kohlhasse und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse  
dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 75-92.

## 7. Bibliographie

- National-Zeitung Nr. 356 vom 16.9.1972.
- National-Zeitung 23.3.1972.
- National-Zeitung vom 20.3.1972.
- National-Zeitung Nr. 277 vom 22.6.1971.
- National-Zeitung Nr. 274 vom 20.6.1971.
- National-Zeitung Nr. 12 vom 10.1.1971.
- National-Zeitung vom 13.11.1969.
- National-Zeitung Nr. 21 vom 14.1.1968.
- National-Zeitung vom 12.11.1967.
- National-Zeitung vom 13.7.1967.
- National-Zeitung Nr. 562 vom 4.12.1963: Sprengstoff für die Kennedy-Runde.
- Neidhart, Leonard: Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern 1970.
- New York Times vom 14.1.1967.
- Nobel, Peter: *Le problème des disparités et la clause européenne*. In: Norbert Kohlhase und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 51-72.
- NZZ (Hg.): Die Schweiz und die EWG: 1. Rundtischgespräch in der NZZ vom 30./31.8.1967. Arbeitshypothese: Beitritt zur EWG. Zürich 1967.
- NZZ (Hg.): Die Schweiz und die EWG: 2. Rundtischgespräch in der NZZ vom 30.11.1967. Arbeitshypothese: Alternativen zu einem Beitritt. Zürich 1967.
- NZZ (Neue Zürcher Zeitung), diverse Artikel. Auswertung der Jahrgänge 1960-1973.
- Ochsenbein, Heinz. Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914-1918. Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen. Bern 1971.
- Peter, Martin: *L'industrie textile dans le Kennedy Round*. In: Norbert Kohlhase und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 139-157.
- Preeg, Ernest H.: *Traders and Diplomats. An Analysis of the Kennedy Round of Negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*. Washington 1970.
- Revue Économique Franco-Suisse Numéro 4 1967*. Herausgegeben von der *Chambre de Commerce Suisse en France*.
- Riklin, Alois und Hans Haug, Hans Christoph Binswanger (Hg.): Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern / Stuttgart 1975.
- Samuelson, Paul A. (Hg.): *International Economic Relations. Proceedings of The Third Congress of the International Economic Association*. 3. Aufl. Trowbridge / Wiltshire 1972.

## 7. Bibliographie

- Schulz, Michael: *Réaction de la presse Suisse pendant le Kennedy Round*. In: Norbert Kohlhasse und Henri Schwamm (Hg.): *La négociation CEE-Suisse dans le Kennedy Round*. Lausanne 1974, S. 177-196.
- Schweizerische Bauernzeitung vom Dezember 1970.
- Schweizerische Handelszeitung Nr. 28 vom 15.7.1971.
- Schweizerische Handelszeitung Nr. 45 vom 6.11.1969.
- Schweizerische Handelszeitung Nr. 2 vom 11.1.1968.
- Schweizerische Handelszeitung Nr. 1 vom 7.1.1965.
- Schweizer Illustrierte vom 24.7.1972.
- Schweizerische Kreditanstalt (Hg.): *Die Schweiz und die europäische Integration. Berichte und Dokumente eines Seminars der Schweizerischen Kreditanstalt*. Zürich 1968.
- Servan Scheiber, Jean-Jacques: *Die amerikanische Herausforderung* 1968.
- SHIV: *Schweiz – EWG – EFTA. Eine Wegleitung für die praktische Anwendung der europäischen Freihandelsverträge*. Zürich 1973.
- SHIV: *Wirtschaftspolitische Aspekte der Europäischen Integration aus schweizerischer Sicht. Ergebnisse einer Untersuchung des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins*. Zürich 1971.
- Shonfield, Andrew (Hg.): *International Economic Relations of the Western World 1959-1971. Volume 1. Politics and Trade*. London / New York / Toronto 1976.
- Shonfield, Andrew: *An Overall View*. In: Andrew Shonfield (Hg.): *International Economic Relations of the Western World 1959-1971. Volume 1. Politics and Trade*. London / New York / Toronto 1976, S. 20-140.
- Solothurner Nachrichten Nr. 121 vom 27.5.1971: „Dient unsere Luftwaffe der Landesverteidigung oder gewissen Privatkonti?“.
- Solothurner Zeitung vom 6.11.1972.
- Solothurner Zeitung vom 19.6.1971.
- Sonntags Journal Nr. 33 vom August 1972.
- Sonntags Journal Nr. 46 / 47 vom 14./15. und 21./22.11.1970.
- St. Galler Tagblatt Nr. 307 vom 4.7.1967.
- Tages-Anzeiger vom 21.9.1972.
- Tages-Anzeiger Nr. 167 vom 20.7.1972.
- Tages-Anzeiger vom 16.6.1972.
- Tages-Anzeiger vom 28.9.1970.

## 7. Bibliographie

Tages-Anzeiger vom 5.1.1965.

Tagwacht Nr. 174 vom 28.7.1967.

Thalmann, Jörg: Das Schweizer EWG Handbuch. Frauenfeld 1972.

The Sun (Baltimore) vom 12.1.1967.

Vaterland vom 10.9.1971.

Vaterland Nr. 130 vom 8.6.1967.

Vogel, René M.: *Les Conditions de la Politique commerciale de la Suisse*. Montreux 1966.

Voix Ouvrière vom 11.1.1972.

Völkerbund: *Tariff Level Indices. International Economic Conference*. Genf 1927.

Wehrli, Bernhard: Aus der Geschichte des Schweizerischen Handels- und Industrievereins 1870-1970. Zum hundertjährigen Bestehen des Vororts. Erlenbach-Zürich 1970.

Weitnauer, Albert: Rechenschaft. Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates. Zürich / München 1981.

Weitnauer, Albert: Die Grundprinzipien der schweizerischen Handelspolitik.  
In: Aussenwirtschaft. Zeitschrift für internationale Beziehungen.  
23. Jg., Heft IV. Zürich / St. Gallen 1968, S. 349-366.

Weitnauer, Albert: Die Schweiz im Banne der Aussenpolitik. Vortrag vor dem Corporationen-Convent der Universität Bern am 1.7.1963.

Willmann, Joachim: Der „Brückenschlag“ zwischen EWG und EFTA. Eine Illusion.  
In: Europa-Archiv Folge 20 vom 25.10.1965, Frankfurt a.M., S. 781-787.

Winterberger, Gerhard: Die Schweiz und die EWG. Bestandsaufnahme und Würdigung.  
In: Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik. Hg.: Wirtschaftsförderung,  
Zürich September 1972.

Wittwer, Charles-Maurice: *Bilan horloger „Kennedy Round“ et Intégration Européenne*.  
Biel August 1967.

Wittwer, Charles-Maurice: *Relation horlogères américo-suisse et Kennedy-Round*.  
In: *La Suisse Horlogère* vom 13.8.1964, S. 751-755.



### 7.3. Sekundärliteratur

- Abu Lughod, Janet L.: *Before European Hegemony. The World System AD 1250-1350*. New York / Oxford 1989.
- Aldcroft, Derek H.: *The European Economy, 1914-1990*. London 1993.
- Alkema, Ynze: *Regionalism in a Multilateral Framework. The EEC, the United States and the GATT Confronting Trade Policies*. Dissertation European University Institute. Florenz 1996.
- Altermatt, Urs: Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart 1945-1991. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern / Stuttgart / Wien 1992, S. 61-78.
- Ambrosius, Gerold, Dietmar Petzina, Werner Plumpe (Hg.): *Moderne Wirtschaftsgeschichte. Eine Einführung für Historiker und Ökonomen*. München 1996.
- Bagwell, Kyle und Robert W. Staiger: *The Economics of the World Trading System*. Cambridge (MA) / London 2002.
- Bairoch, Paul und Martin Körner (Hg.): *Die Schweiz in der Weltwirtschaft*. Zürich 1990.
- Bange, Oliver: *The EEC Crisis of 1963. Kennedy, Macmillan, de Gaulle and Adenauer in Conflict*. Basingstoke / London 2000.
- Barnett, Michael and Martha Finnemore: *Rules of the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca NY 2004.
- Barton, John H. und Judith L. Goldstein, Timothy E. Josling, Richard H. Steinberg: *The Evolution of the Trade Regime. Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton / Oxford 2006.
- Barston, Ronald P.: *Modern Diplomacy*. 3. Ausgabe. Harlow 2006.
- Bernegger, Michael: Die Schweiz und die Weltwirtschaft. Etappen der Integration im 19. und 20. Jahrhundert. In: Paul Bairoch und Martin Körner (Hg.): *Die Schweiz in der Weltwirtschaft*. Zürich 1990, S. 103-140.
- Bernholz, Peter: Die Nationalbank 1945-1982. Von der Devisenbann-Wirtschaft zur Geldmengensteuerung bei flexiblen Wechselkursen. In: Schweizerische Nationalbank (Hg.): *Die Schweizerische Nationalbank, 1907-2007*. Zürich 2007, S. 119-214.
- Blankart, Franz: *30 Jahre Europapolitik*, Hg.: Handelskammer beider Basel, Basel 1998.
- Blankart, Franz: Die Ziele der schweizerischen Politik gegenüber der Europäischen Gemeinschaft. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern / Stuttgart / Wien 1992, S. 487-496.
- Borner, Silvio und Aymo Brunetti, Thomas Straubhaar: *Die Schweiz-AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall*. Zürich 1990.

## 7. Bibliographie

- Bott, Sandra und Janick Marina Schaufelbuehl, Sasha Zala (Hg.): Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges. Itinera, Fasc. 30, Schweizerische Gesellschaft für Geschichte, Basel 2011.
- Braudel, Fernand: *Civilization and Capitalism 15th-18th Century. The Perspective of the World. Vol. III.* Berkeley / Los Angeles 1992 (aus dem franz. Original von 1979).
- Baumann, Werner und Peter Moser: Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918-1968. Zürich 1999.
- Borner, Silvio und Felix Wehrle: Die Sechste Schweiz. Überleben auf dem Weltmarkt. Zürich 1984.
- Brawley, Mark R.: *Power, Money and Trade. Decisions that Shape Global Economic Relations.* Toronto 2005.
- Church, Clive H. (Hg.): *Switzerland and the European Union. A Close, Contradictory and Misunderstood Relationship.* Milton Park 2007.
- Coppolaro, Lucia: *The Making of a World Trading Power. The European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963-67).* Surrey / Burlington 2013.
- Coppolaro, Lucia: *The European Economic Community in the GATT Negotiations of the Kennedy Round, 1964-1967. Global and Regional Trade.* In: Antonio Varsori (Hg.): *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972.* Baden-Baden 2006a, S. 347-366.
- Coppolaro, Lucia: *Trade and Politics across the Atlantic. The European Economic Community (EEC) and the United States of America in the GATT Negotiations of the Kennedy Round (1962-1967).* Thesis European University Institute. Florenz 2006b.
- Cottier, Thomas: Die Bedeutung des GATT im Prozess der europäischen Integration. In: Beihefte zur Zeitschrift für schweizerisches Recht, Heft 10. Basel 1990.
- Daddow, Oliver J.: *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC.* London 2003.
- Deighton, Anne und Alan S. Milward (Hg.): *Widening, Deepening and Acceleration. The European Economic Community, 1957-1963.* Baden-Baden 1999.
- Dietler, Frank U.: Die aussereuropäische Handelspolitik der Schweiz. Perspektiven und Möglichkeiten in einem sich wandelnden Welthandelssystem. NFP 42. WWZ-Beiträge Band 33. Chur / Zürich 1999.
- Dirlewanger, Dominique und Sébastien Guex, Gian-Franco Pordenone: *La politique commerciale de la Suisse de la Seconde Guerre mondiale à l'entrée au GATT 1945-1966.* Zürich 2004.
- Donzé, Pierre-Yves: *Histoire de l'Industrie horlogères Suisse. De Jacques David à Nicolas Hayek, 1850-2000.* Neuenburg 2009.
- Dryden, Steve: *Trade Warriors. USTR and the American Crusade for Free Trade.* New York / Oxford 1995.

## 7. Bibliographie

- Du Bois, Pierre: Die Schweiz und die europäische Herausforderung 1945-1992. Zürich 1990.
- Dür, Andreas: *Protection for Exporters. Power and Discrimination in Transatlantic Trade*. Ithaca 2010.
- Duric, Hans-Peter: Die Freihandelsabkommen EG / EFTA. Die rechtliche Problematik. Baden-Baden 1991.
- Eichengreen, Barry: *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton 2006.
- Eckes, Alfred E. und Thomas W. Zeiler: *Globalization and the American Century*. Cambridge 2003.
- Eckes, Alfred E.: *U.S. Trade History*. In: William A. Lovett, Alfred E. Eckes, Richard L. Brinkman (Hg.): *U.S. Trade Policy. History, Theory, and the WTO*. Armonk NY 1999, S. 51-105.
- Eckes, Alfred E.: *Opening America's Market. U.S. Foreign Trade Policy Since 1776*. Chapel Hill 1995.
- Enz, Annette: Die Schweiz und die Grosse Freihandelszone. In: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.): *Studien und Quellen*. Band 17. Bern 1991, S. 157-255.
- Europäische Kommission (Hg.): *Geschichte und Erinnerungen einer Institution 1958-1972*. Unter der Leitung von Michel Dumoulin. Luxembourg 2007.
- Findley, Ronald und Kevin H. O'Rourke: *Power and Plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton 2007.
- Finnemore, Martha: *National Interest in International Society*. Ithaca NY / London 1996.
- Fischer, Thomas: Die Grenzen der Neutralität, Schweizerische KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg 1969 – 1986. Zürich 2004.
- Fischer, Wolfram u.a. (Hg.): *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 6. Stuttgart 1987.
- Fleury, Antoine: *La Suisse et le retour au multilatéralisme dans les échanges internationaux après 1945*. In: Paul Bairoch und Martin Körner (Hg.): *Die Schweiz in der Weltwirtschaft*. Zürich 1990, S. 353-370.
- Föllmi, Christian: Die Schweiz, Europa und die Welt im politischen Denken Albert Weitnauers (1960-1967). Unveröffentl. Lizentiatsarbeit. Universität Zürich Dezember 1992.
- Frech, Stefan und Thomas Gees, Blaise Kropf, Martin Meier: *Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930-1948. Strukturen – Verhandlungen – Funktionen*. Veröffentlichungen der UEK, Bd. 10. Zürich 2002.
- Frech, Stefan: *Clearing. Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten*. Veröffentlichungen der UEK, Bd. 3. Zürich 2001.
- Frei, Daniel: Die internationale Umwelt als Rahmenbedingung der schweizerischen Politik und die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen, in: *Handbuch Politisches System Schweiz*, Bd. 1 (Grundlagen). Bern 1983, S. 465–537.

## 7. Bibliographie

- Freiburghaus, Dieter und Georg Kreis (Hg.): *Der EWR – verpasste oder noch bestehende Chance?* Zürich 2013.
- Freiburghaus, Dieter: *Königsweg oder Sackgasse. Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik.* Zürich 2009.
- Froland, Hans-Otto: *Choosing the Periphery. The Political Economy of Norway's European Integration Policy, 1948-1973.* In: Zeitschrift für die Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 7, Nr. 1, 2001, S. 77-104.
- Gaffino, David: *La Suisse et la course vers la paix au Viêt-Nam. Une neutralité encombrante.* In: Sandra Bott, Janick Marina Schaufelbuehl, Sasha Zala (Hg.): *Die internationale Schweiz in der Zeit des Kalten Krieges.* Itinera, Fasc. 30, Schweizerische Gesellschaft für Geschichte. Basel 2011, S. 81-100.
- Gavin, Francis J.: *Gold, Dollars, and Power. The Politics of International Monetary Relations, 1958-1971.* Chapel Hill 2004.
- Geary, Michael J.: *Enlarging the European Union. The Commission Seeking Influence, 1961-1973.* Basingstoke 2013.
- Geddes, Andrew: *Britain and the European Union.* Basingstoke 2013.
- Gees, Thomas: Die Schweiz und die internationalen Organisationen. Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert.* Basel 2012, S. 1131-1158.
- Gees, Thomas: *Die Schweiz im Europäisierungsprozess 1947-1974. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik.* Zürich 2006.
- Gees, Thomas: „Globalisierung“, „Europäisierung“ und Nationalstaat. Unterwegs zu einer internationalen Zeitgeschichte. In: Hans-Jörg Gilomen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Globalisierung – Chancen und Risiken. Die Schweiz in der Weltwirtschaft 18.-20. Jahrhundert.* Zürich 2003, S. 279-295.
- Gees, Thomas und Andreas Kellerhals, Daniela Meier: *Die Verwaltung der schweizerischen Aussenpolitik 1914-1978. Bundesrat und Bundesverwaltung. Entscheidungsprozesse und Netzwerke in der Landwirtschafts- und Umweltschutzaussenpolitik.* Zürich 2002.
- Gees, Thomas: Interessenclearing und innere Absicherung. Zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatverbänden in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik 1930-1960. In: Peter Hug und Martin Kloter (Hg.): *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien.* Zürich 1999, S. 141-172.
- Gehler, Michael: *Vom Marshall-Plan bis zur EU. Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart.* Innsbruck 2006.
- Gehler, Michael: *Small and Neutral States.* In: Zeitschrift für die Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 7, Nr. 2, 2001, S. 5-9.

## 7. Bibliographie

- Gehler, Michael und Rolf Steininger (Hg.): Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995. Wien 2000.
- Gilomen, Hans-Jörg und Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Globalisierung – Chancen und Risiken. Die Schweiz in der Weltwirtschaft 18.-20. Jahrhundert. Zürich 2003.
- Glas, Elisabeth: Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt. Die schweizerische Aussenpolitik 1965-1977. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit. Universität Zürich 1999.
- Goetschel, Laurent und Magdalena Bernath, Daniel Schwarz: Schweizerische Aussenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten. Zürich 2002.
- Graber, Roger: Entwicklungshilfe und Exportförderung im Kalten Krieg. Interessen, Motive und Strategien der Schweizer Exportindustrie in Entwicklungsländern (1955-1965). Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit. Universität Zürich Mai 2006.
- Grädel, Markus: Vereint marschieren – getrennt schlagen! Die Schweiz, Österreich, Norwegen und Schweden zwischen EWR und Beitritt zur Europäischen Union. Bern / Stuttgart / Wien 2007.
- Guderzo, Massimiliano: *The United States and the European Economic Community. From John F. Kennedy to Lyndon B. Johnson*. In: Antonio Varsori (Hg.): *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*. Baden-Baden 2006, S. 433-454.
- Guex, Sébastien: Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel 2012, S. 1077-1129.
- Guex, Sébastien: *La Politique monétaire et financière de la Confédération Suisse 1900-1920*. Lausanne 1993.
- Güntert, Roger: Liberalismus und Protektionismus. Die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Staat in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik anhand des Uhrenexportkonflikts mit den USA (1945-1960). Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit. Universität Bern April 1999.
- Halbeisen, Patrick und Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel 2012.
- Halbeisen, Patrick und Tobias Straumann: Die Wirtschaftspolitik im internationalen Kontext. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel 2012, S. 983-1075.
- Halbeisen, Patrick: *Cool Lover? Switzerland and the Road to European Monetary Union*. In: Piet Clement, Oliva Martinez, Juan Carlos (Hg.): *European Central Banks and Monetary Cooperation after 1945*. Frankfurt a.M. 2006, S. 99-117.
- Handbuch Politisches System Schweiz, Bd. 1 (Grundlagen). Bern 1983.
- Hauser, Benedikt: Wirtschaftsverbände im frühen Bundesstaat, 1848-1874. Vom regionalen zum nationalen Einzugsgebiet. Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft Band 150. Basel / Frankfurt a.M. 1985.



## 7. Bibliographie

- Hawkins, Darren G. und David A. Lake, Daniel L. Nielson, Michael J. Tierney (Hg.): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge 2006.
- Herren, Madeleine und Sacha Zala: Netzwerk Aussenpolitik. Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914-1950. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Band 5. Zürich 2002.
- Hinton, Wayne: *The Kennedy Round*. In: *Lyndon B. Johnson School of Public Affairs: Foreign Economic Decisionmaking. Case Studies from the Johnson Administration and Their Implications*. Austin 1983, S. 131-148.
- Hoda, Anruwal: *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and WTO*. Cambridge 2001.
- Hoeckman, Bernard M. und Michel M. Kostecki: *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*. Oxford 2001.
- Hofstetter, Philipp: Der provisorische GATT-Beitritt der Schweiz 1958 aus der Sicht des Vororts. In: Hans Ulrich Jost, Monique Ceni, Matthieu Leimgruber (Hg.): *Relations internationales et affaires étrangères Suisses après 1945*. Lausanne 2006, S. 129-146.
- Hofstetter, Philipp: Der provisorische GATT-Beitritt der Schweiz 1958. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins als Akteur in der schweizerischen Aussenhandelspolitik. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit. Universität Zürich 2001.
- Hug, Peter und Martin Kloter (Hg.): Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960. Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien. Zürich 1999.
- Hug, Peter und Martin Kloter: Der «Bilateralismus» in seinem multilateralen Kontext. Die Aussenpolitik der Schweiz zur Sicherung ihres Aussenhandels und Zahlungsverkehrs 1920/30 – 1958/60. In: Peter Hug und Martin Kloter (Hg.): Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Zürich 1999, S. 11-139.
- Hug, Peter: Der gebremste Aufbruch. Zur Aussenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren. In: Mario König, Georg Kreis, Franziska Meister, Gaetano Romano (Hg.): Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren. Zürich 1998, S. 95-114.
- Humair, Cédric: *Commerce extérieur et politique commerciale aux 19e et 20e siècles*. In: *Traverse 1/2010*. Wirtschaftsgeschichte in der Schweiz. Eine historiographische Skizze. Zeitschrift für Geschichte. Zürich 2010, S. 184-202.
- Humair, Cédric: *Développement économique et Etat central 1815-1914. Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*. Bern 2004.
- Humair, Cédric: *L'influence de l'Union Suisse des Paysans sur la politique douanière de la Confédération durant les années 20*. In: Albert Tanner und Anne-Lise Head-König (Hg.): *Les paysans dans l'histoire de la Suisse*. Zürich 1992, S. 219-241.
- Imhof, Kurt und Heinz Kleger, Gaetano Romano (Hg.): Vom Kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre. Krise und sozialer Wandel, Band 3. Zürich 1999.

## 7. Bibliographie

- Ingold, Evelyn: Ungleichgewichte im Bretton-Woods-System. Die Mitwirkung der Schweiz an der internationalen Währungsreform in den 1960er-Jahren. In: Hans-Jörg Gilomen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Globalisierung – Chancen und Risiken. Die Schweiz in der Weltwirtschaft 18.-20. Jahrhundert. Zürich 2003, S. 297-316.
- Irwin, Douglas A. und Petros C. Mavroidis, Alan O. Sykes: *The Genesis of the GATT*. New York 2008.
- Irwin, Douglas A.: *Free Trade under Fire*. Princeton 2002.
- Jackson, John H. : *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge (Massachusetts) / London 1992.
- James, Harold: *Making the European Monetary Union*. Cambridge (Massachusetts) 2012.
- James, Harold: *International Monetary Cooperation since 1945*. Washington 1995.
- Jost, Hans-Ulrich und Monique Ceni, Matthieu Leimgruber (Hg.): *Relations internationales et Affaires étrangères Suisses après 1945*. Lausanne 2006.
- Jost, Hans-Ulrich: Europa und die Schweiz 1945-1950. Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit. Zürich 1998.
- Kaiser, Wolfram: *Culturally Embedded and Path-Dependent. Peripheral Alternatives to ECSC / EEC „Core Europe“ Since 1945*. In: Zeitschrift für die Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 7, Nr. 2, 2001, S. 11-36.
- Kaiser, Wolfram: *Challenge to the Community. The Creation, Crisis, and Consolidation of the European Free Trade Association, 1958-1972*. In: Zeitschrift für die Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 3, Nr. 1, 1997, S. 7-33.
- Kaiser, Wolfram: *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945-63*. Basingstoke / London 1996.
- Kälin, Walter und Alois Riklin : Ziele, Mittel, Strategien der schweizerischen Aussenpolitik. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern / Stuttgart / Wien 1992, S. 167-189.
- Kaplan, Jacob J. und Günther Schleiminger: *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*. Oxford 1989.
- Katzenstein, Peter J.: *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca / London 1984.
- Koller, Christophe: *L’Affaire Bulova Watch et les Etats-Unis auf temps du protectionisme. Stratégie d’entreprise et „migrations“ de l’industrie horlogère Suisse*. In: Hans-Jörg Gilomen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Globalisierung – Chancen und Risiken. Die Schweiz in der Weltwirtschaft 18.-20. Jahrhundert. Zürich 2003, S. 235-250.
- König, Mario und Janick Marina Schaufelbuehl: Die Beziehungen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten im Kalten Krieg. In: *Traverse* 2 / 2009, S. 7-14.
- König, Mario und Georg Kreis, Franziska Meister, Gaetano Romano (Hg.): Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren. Zürich 1998.

## 7. Bibliographie

- Knudsen, Ann-Christina L.: *The Politics of Financing the Community and the Fate of the First British Membership Application*. In: Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Union, Vol. 11, Nr. 2, 2005, S. 11-30.
- Kreis, Georg: *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart*. Bern 2004.
- Kriesi, Hanspeter: *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. Frankfurt a.M. / New York 1980.
- Krugman, Paul R. und Maurice Obstfeld: *Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Aussenwirtschaft*, 6. Aufl. München 2004.
- Kunz, Diane B.: *Butter and Guns. America's Cold War Economic Diplomacy*. New York 1997.
- Lee, Donna: *The Growing Influence of Business in U.K. Diplomacy*. In: *International Studies Perspectives*, 5, 2004, S. 50-54.
- Lee, Donna: *Endgame at the Kennedy Round. A Case Study of Multilateral Economic Diplomacy*. In: *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 12, No. 3, London September 2001, S. 115-138.
- Lee, Donna: *Middle Powers and Commercial Diplomacy. British Influence at the Kennedy Trade Round*. Basingstoke 1999.
- Lee, Donna: *Middle Powers in the Global Economy. British Influence During the Opening Phase of the Kennedy Trade Round Negotiations, 1962-1964*. In: *Review of International Studies* Vol. 24, 1998, S. 515-528.
- Lipp, Silvan: *Standort Schweiz im Umbruch. Etappen der Wirtschaftspolitik im Zeichen der Wettbewerbsfähigkeit*. Zürich 2012.
- Lipp, Silvan: *Im Zeichen der Wettbewerbsfähigkeit. Schweizerische Wirtschaftspolitik zwischen 1973 und 2004*. Dissertation Universität Freiburg. Freiburg 2011.
- Linke, Manfred: *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*. Chur / Zürich 1995.
- Lorenzetti, Luigi: *Demographie und Wirtschaftsentwicklung*. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel 2012, S. 223-316.
- Loth, Wilfried und Wolfgang Wessels (Hg.): *Theorien europäischer Integration*. Opladen 2001.
- Loth, Wilfried: *Beiträge der Geschichtswissenschaft zur Deutung der Europäischen Integration*. In: Wilfried Loth und Wolfgang Wessels (Hg.): *Theorien europäischer Integration*. Opladen 2001, S. 87-106.
- Loth, Wilfried (Hg.): *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*. Baden-Baden 2001.
- Lovett, William A. und Alfred E. Eckes, Richard L. Brinkman (Hg.): *U.S. Trade Policy. History, Theory, and the WTO*. Armonk NY 1999.
- Ludlow, N. Piers: *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist Challenge*. Milton Park 2006a.

## 7. Bibliographie

- Ludlow, N. Piers: *A Supranational Icarus? Hallstein, the Early Commission and the Search for an Independent Role*. In: Antonio Varsori (Hg.): *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*. Baden-Baden 2006b, S. 37-53.
- Lundestad, Geir: *The United States and Western Europe since 1945. From „Empire“ to Transatlantic Drift*. Oxford 2003.
- Lundestad, Geir: *Empire by Integration. The United States and European Integration, 1947-1997*. Oxford 1998.
- Maddison, Angus: *The World Economy*. Hg.: OECD. Paris 2006.
- Malmborg, Mikael: *Sweden's Long Road to an Agreement with the EEC*. In: Michael Gehler und Rolf Steininger (Hg.): *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*. Wien 2000, S. 309-336.
- Marti, Simon: *Schweizer Europapolitik am Wendepunkt. Interessen, Konzepte und Entscheidungsprozesse in den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum*. Baden-Baden 2013.
- Maurhofer, Roland: *Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960, Zwischen Kooperation und Integration*, Bern / Stuttgart / Wien 2001a.
- Maurhofer, Roland: *Revisiting the Creation of EFTA. The British and the Swiss Case*. In: *Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration*, Vol. 7, Nr. 2, 2001b, S. 65-82.
- McKenzie, Francine: *GATT and the Cold War. Accession Debates, Institutional Development, and the Western Alliance, 1947-1959*. In: *Journal of Cold War Studies*, Vol. 10, No. 3. Boston 2008, S. 78-109.
- Meunier, Sophie: *Trading Voices. The European Union in International Commercial Negotiations*. Princeton NJ 2005.
- Milner, Helen V.: *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton 1997.
- Möckli, Daniel: *Neutralität, Solidarität, Sonderfall. Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947*. Zürich 2000.
- Moravcsik, Andrew: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Entweder Ithaca 1998 oder London 1999.
- Morris, Ian: *Wer regiert die Welt? Warum Zivilisationen herrschen oder beherrscht werden*. Frankfurt a.M. / New York 2011.
- Moser, Peter: *Die Agrarproduktion. Ernährungssicherung als Service public*. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Basel 2012, S. 568-620.
- Moser, Peter: „Privilegierter Volksstand“ oder „Untergang des Bauerntums“? Die staatliche Agrarpolitik der 50er/60er Jahre. In: Mario König, Georg Kreis, Franziska Meister, Gaetano Romano (Hg.): *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*. Zürich 1998, S. 51-64.

## 7. Bibliographie

- Müller, Margrit und Ulrich Woitek: Wohlstand, Wachstum und Konjunktur.  
In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 91-222.
- Müller, Margrit: Internationale Verflechtung. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 339-465.
- Müller, Margrit: „Globalisierung“ als vielschichtiger Prozess. Einsichten aus historischer Sicht.  
In: Hans-Jörg Gilomen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Globalisierung – Chancen und Risiken. Die Schweiz in der Weltwirtschaft 18.-20. Jahrhundert. Zürich 2003, S. 9-38.
- Mumenthaler, Stephan: Die geographische Struktur des Schweizer Aussenhandels. Historischer Überblick, theoretische und empirische Analyse sowie Szenarien der Zukunft. NFP 42. WWZ-Beiträge Band 34. Chur / Zürich 1999.
- Neebe, Reinhard: Weichenstellung für die Globalisierung. Deutsche Weltmarktpolitik, Europa und Amerika in der Ära Ludwig Erhard. Köln 2004.
- Nell, Philippe G.: Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum. In: Dieter Freiburghaus und Georg Kreis (Hg.): Der EWR – verpasste oder noch bestehende Chance? Zürich 2013, S. 43-53.
- Nell, Philippe G.: *Suisse – Communauté Européenne. Au coeur des négociations sur l'Espace économique européen*. Paris 2012.
- Olesen, Thorsten B.: *The Dilemmas of Interdependence. Danish Foreign Policy, 1945-1972*.  
In: Zeitschrift für die Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 7, Nr. 2, 2001, S. 37-63.
- O'Neill, Con: *Britain's Entry into the European Community. Report by Sir Con O'Neill on the Negotiations 1970-1972*. London 2000.
- Parr, Helen: *Britain's Policy Towards the European Community. Harold Wilson and Britain's World Role*. London 2007.
- Pasche, Cécile: Heinrich Homberger (1896-1985). *Servir la Patrie? Servir le Vorort...* *Mémoire de licence*. Lausanne 2000.
- Patel, Kiran Klaus: Europäische Integrationsgeschichte auf dem Weg zur doppelten Neuorientierung. Ein Forschungsbericht. In: Archiv für Sozialgeschichte. Hg.: Friedrich-Ebert-Stiftung. Band 50. Bonn 2010, S. 595-642.
- Patel, Klaus Kiran (Hg.): *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy Since 1945*. Baden-Baden 2009.
- Philippe, Hartmut: *The Germans Hold the Key. Anglo-German Relations and the Second British Approach to Europe*. Augsburg 2007.
- Pine, Melissa: *British Personal Diplomacy and Public Policy. The Soames Affair*. In: Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 10, Nr. 2, 2004, S. 59-76.
- Pollack, Mark A.: *Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community*.  
In: *International Organization*, Vol. 51 Issue 1, 1997, S. 99-134.



## 7. Bibliographie

- Putnam, Robert D.: *Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games*. In: *International Organization*, Vol. 42, 1988, S. 427-460.
- Rasmussen, Morten: *The Hesitant European History of Denmark's Accession the European Communities, 1970-1973*. In: *Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration*, Vol. 11, Nr. 2, 2005, S. 47-74.
- Riklin, Alois und Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern / Stuttgart / Wien 1992.
- Riklin, Alois: Die Neutralität der Schweiz. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern / Stuttgart / Wien 1992, S. 191-209.
- Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner (Hg.): *Historische Statistik der Schweiz*. Zürich 1996.
- Rode, Reinhard: *Kluge Handelsmacht. Gezähmte Liberalisierung als Governanceleistung im Welthandelssystem GATT / WTO*. Berlin 2006.
- Rodrik, Dani: *Das Globalisierungsparadox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft*. München 2011.
- Rogowski, Ronald: *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton 1989.
- Rosamund, Ben: *Theories of European Integration*. Houndsmills (Basingstoke Hampshire) / New York 2000.
- Rossfeld, Roman und Tobias Straumann (Hg.): *Der vergessene Wirtschaftskrieg. Schweizer Unternehmen im Ersten Weltkrieg*. Zürich 2008.
- Rossfeld, Roman und Tobias Straumann: Zwischen den Fronten oder an allen Fronten? In: Roman Rossfeld und Tobias Straumann (Hg.): *Der Vergessene Wirtschaftskrieg. Schweizer Unternehmen im Ersten Weltkrieg*. Zürich 2008, S. 11-59.
- Ruecker-Guitelmacher, Katrin: *Le triangle Paris – Bonn – Londres et le processus d'adhésion britannique au marché commun 1969-1973. Quel rôle pour le trilatéral au sein du multilatéral*. Unveröff. Dissertation. Paris 2009.
- Sager, Fritz und Christine Zollinger: *The Swiss Political System in Comparative Perspective*. In: Christine Trampusch und André Mach (Hg.): *Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. London / New York 2011, S. 27-42.
- Schaller, André: *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Bern 1987.
- Schindler, Dietrich (Hg.): *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945. Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern / Stuttgart 1984.
- Schmid, Hans und Stefan Graf, Thomas Liebig: *Das Ausland und die schweizerische Wirtschaftspolitik seit 1945*. Bern / Stuttgart / Wien 2004.

## 7. Bibliographie

- Schmid, Hanspeter: *Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportwirtschaft im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918-1929)*. Zürich 1983.
- Schulz, Matthias und Thomas A. Schwartz (Hg.): *The Strained Alliance. U.S.-European Relations from Nixon to Carter*. Cambridge 2010.
- Schweizerische Nationalbank (Hg.): *Die Schweizerische Nationalbank, 1907-2007*. Zürich 2007.
- Schwerdtel, Gunter: *The Swiss Participation in the European Payment Union, 1950-1958*. Bern 1992.
- Sciarini, Pascal und Madeleine von Holzen: *GATT-Europe. La Suisse face à ses paysans*. Genf 1995.
- Sciarini, Pascal: *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT. Le cas test de la politique agricole*. Genf 1994.
- Sen, Sunanda: *International Trade Theory and Policy. A Review of the Literature. Working Paper No. 635 Levy Economics Institute of Bard College*. Annandale-on-Hudson (New York) 2010.
- Senti, Richard: *Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen*. Zürich / St. Gallen 2013.
- Senti, Richard: *WTO*. Zürich 2000.
- Senti, Richard: *GATT. System der Welthandelsordnung*. Zürich 1986.
- Siegenthaler, Hansjörg: *Die Schweiz 1914-1984*. In: Wolfram Fischer u.a. (Hg.): *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 6. Stuttgart 1987, S. 484-512.
- Stiglitz, Joseph: *Die Schatten der Globalisierung*. Berlin 2002.
- Steininger, Rolf: *Österreichs „Alleingang“ nach Brüssel 1963-1969*. In: Michael Gehler und Rolf Steininger (Hg.): *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*. Wien 2000, S. 577-644.
- Storeheier, Heidi: *The United States and Europe at Sixes and Sevens. ARENA Working Papers Series Nr. 23*. Oslo 1997.
- Straumann, Tobias: *Fixed Ideas of Money. Small States and Exchange Rate Regimes in Twentieth-Century Europe*. Cambridge 2010.
- Tanner, Albert und Anne-Lise Head-König (Hg.): *Les paysans dans l'histoire de la Suisse*. Zürich 1992.
- Tanner, Jakob: *Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert. Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation*. In: Paul Bairoch und Martin Körner (Hg.): *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.-20. Jh.)*. Zürich 1990, S. 409-428.
- Trachsler, Daniel: *Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945-1961*. Zürich 2011.
- Trampusch, Christine und André Mach (Hg.): *Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. London / New York 2011.

## 7. Bibliographie

- Traverse 1/2010. Wirtschaftsgeschichte in der Schweiz. Eine historiographische Skizze. Zeitschrift für Geschichte. Zürich 2010.
- Tschanz, Ernst und Patrick M. Lucca: 125 Jahre Schweizerischer Gewerbeverband 1879-2004. Hg.: Schweizerischer Gewerbeverband. Bern 2004.
- Türk, Henning: Die Europapolitik der Grossen Koalition, 1966-1969. Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte Bd. 93. München 2006.
- Türk, Henning: *The Grand Coalition in West Germany and Great Britain's Second Application to Join the European Communities, 1966-1969*. In: Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration, Vol. 13, Nr. 1, 2007, S. 49-68.
- Varsori, Antonio (Hg.): *Inside the European Community. Actors and Policies in the European integration 1957-1972*. Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Bd. 9. Baden-Baden 2006.
- Veyrassat, Béatrice: Wirtschaft und Gesellschaft an der Wende zum 20. Jahrhundert. In: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Basel 2012, S. 33-81.
- Visuri, Pekka: Die finnische Neutralität und die europäische Integration 1960-1973. In: Michael Gehler und Rolf Steininger (Hg.): Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995. Wien 2000, S. 239-245.
- Wagschal, Uwe und Daniele Ganser, Hans Rentsch: Der Alleingang. Die Schweiz 10 Jahre nach dem EWR-Nein. Hg.: Avenir Suisse. Freiburg i.Br. 2002.
- Wasescha, Luzius: Die Schweiz und das GATT. In: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.): Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern / Stuttgart / Wien 1992, S. 801-812.
- Winand, Pascaline: *United States – European Relationships, 1961-1963*. In: Anne Deighton und Alan S. Milward (Hg.): *Widening, Deepening and Acceleration. The European Economic Community, 1957-1963*. Baden-Baden 1999, S. 17-30.
- Winham, Gilbert R.: *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton 1985.
- WTO: *World Trade Report 2007*. Genf 2007.
- Wyler, Rebekka: Schweizer Gewerkschaften und Europa 1960-2005. Münster 2012.
- Zbinden, Martin: Der Assoziationsversuch der Schweiz mit der EWG 1961-1963. Ein Lehrstück schweizerischer Europapolitik. Bern / Stuttgart/ Wien 2006.
- Zbinden, Martin: Die schweizerische Integrationspolitik von der Gründung der OEEC 1948 bis zum Freihandelsabkommen 1972. In: Michael Gehler und Rolf Steininger (Hg.): Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995. Wien 2000, S. 389-420.
- Zeiler, Thomas W.: *Free Trade, Free World. The Advent of GATT*. Chapel Hill 1999.
- Zeiler, Thomas W.: *American Trade and Power in the 1960s*. New York / Oxford 1992.
- Zeitschrift für Geschichte der Europäischen Integration: Sammelband zum Haager EG-Gipfel 1969. Vol. 9, Nr. 2, 2003.

## Dank

Für die vorliegende Arbeit ist ein Ort von zentraler Bedeutung: Das Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich. Nachdem ich dort über einige Jahre wirtschaftsdiplomatische Archivbestände betreut und erschlossen habe, entstand die Idee, die so gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen in eine Dissertation einfließen zu lassen. Mein Dank gilt deshalb meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen des Archivs sowie den Leitern, Klaus Urner und Gregor Spuhler. Besonders danken möchte ich dem stellvertretenden Leiter Daniel Nerlich, der für das Projekt in jeder Phase von wichtigem Stellenwert war.

Meinem Doktorvater Jakob Tanner und meinem Korreferenten Tobias Straumann danke ich für ihre Unterstützung, ihren Rat und ihr Wohlwollen, mit dem sie meine Arbeit begleitet haben. Die inspirierenden Gespräche mit ihnen werden mir in bester Erinnerung bleiben. Wichtigen fachlichen Austausch im Bereich der Geschichte der Wirtschaftspolitik konnte ich mit Thomas Gees, Patrick Halbeisen und weiteren Experten pflegen. Während eines Forschungsaufenthaltes an der Europäischen Universität in Florenz waren vor allem die herzliche Aufnahme und die Diskussionen mit Klaus Kiran Patel für das Projekt von Bedeutung.

Ohne die Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds wären meine aufwändigen Auslandsrecherchen in den USA, Deutschland, Belgien, Frankreich sowie Grossbritannien und der Aufenthalt in Florenz nicht möglich gewesen. Renate Löhning in Koblenz und Max Löhning in Berlin danke ich stellvertretend für all jene Personen, die mir während meiner Auslandsaufenthalte Logis gewährt haben.

Altstaatssekretär Franz Blankart danke ich für wertvolle Informationen. Christina Ratmoko, Alex Ricklin und Silvia Berger gaben mir hilfreiche Hinweise beim Verfassen des Textes. Zudem waren sie – zusammen mit meiner Familie und meinen Freunden – emotionale Stützen; speziell erwähnen möchte ich hier meine Eltern Klaus und Bernadette Hofstetter sowie Marvin Zilm. Mischa Gallati danke ich für den Beisitz an der Prüfung. Schliesslich hat mir Werner Arnold mit der grafischen Umsetzung für die vorliegende E-Publikation einen grossen Dienst erwiesen.

## Curriculum vitae

## Philipp Rudolf Hofstetter

Luisenstrasse 35, 8005 Zürich

Geboren am 6. Juni 1974

Heimatort Schänis SG

Zivilstand ledig

08.2014

Abgabe Dissertation „Go West Markets“

Seit 03.2011

**Inhaber Public History Research GmbH**  
publichistory.ch, Langstrasse 231, Zürich

Seit 03.2007

### **Dissertationsprojekt Universität Zürich**

Die ersten grossen Verhandlungsrunden mit der EG (heute EU) und im GATT (heute WTO): Schweizerische Handelspolitik 1963-1972, bei Prof. Jakob Tanner, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Universität Zürich

- Konzeptualisierung und Quellenstudium, 03.2007-03.2010
- Stipendiat Schweizerischer Nationalfonds, 04.2010-2.2011
- Archivrecherche BRD, Belgien, Grossbritannien, Frankreich, USA 04.-08.2010
- Visiting Student in European University, Florenz, bei Prof. Kiran Patel, 09.2010-02.2011
- Text verfassen, 10.2010-07.2014

Seit 01.2005

### **Wissenschaftliche Beratung und Recherche für Filmprojekte**

02.2003 – 07.2007

Grundkurs VSA (Verein Schweizerischer ArchivarInnen); in der Folge Tagungen und Weiterbildungen im Bereich Archivistik und Wirtschaftsarchive; Kurse in Projektmanagement und Präsentationstechnik

02.2000 – 06.2010

### **Wissenschaftliche Assistenz, 2003 - 2010**

Archivar an der Dokumentationsstelle für Wirtschaft des Archivs für Zeitgeschichte der ETH Zürich, 60-80%

### **Wissenschaftliche Hilfsassistenz, 2000 - 2002**

Archiv für Zeitgeschichte ETH Zürich, 40% (studienbegleitend)

02.1999 – 01.2000

Tutor (studienbegleitend)

Bei Prof. David Gugerli, Technikgeschichte ETH Zürich

1994 – 1999

Diverse Anstellungen Bank, Fabrik, Restaurant

10.1994 – 06.2002

**Studium Allgemeine Geschichte (Hauptfach), Wirtschaftsgeschichte, Ethnologie in Zürich, Lausanne (SS 1996), New York Columbia (SS 1999)**

Lizentiat bei Prof. Albrecht Ritschl

1990 – 1996

Sportlicher Leiter SC Ricken, Leichtathletik LG Benken (Mittelstrecken)

1989 – 1994

Kantonsschule Wattwil (SG), Maturität Typus E

Bis 1994

Aufgewachsen zusammen mit vier Geschwistern auf dem Bauernhof meiner Eltern, Ricken (SG)